

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

DE LA
DÉTERMINATION DE LA LIGNE SÉPARATIVE
DES
EAUX NATIONALES
ET DE
LA MER TERRITORIALE
SPÉCIALEMENT DANS LES BAIES

THÈSE POUR LE DOCTORAT
présentée et soutenue le Lundi 23 Mars 1914, à 4 heures

PAR
Romée de VILLENEUVE

Président : M. POLITIS

Suffragants : { MM. RENAULT, } *professeurs.*
PILLET, }

PARIS
LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE
ARTHUR ROUSSEAU
ÉDITEUR

14, rue Soufflot, et rue Toullier, 13

1914

THÈSE
POUR LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

DE LA
DÉTERMINATION DE LA LIGNE SÉPARATIVE
DES
EAUX NATIONALES
ET DE
LA MER TERRITORIALE
SPÉCIALEMENT DANS LES BAIES

THÈSE POUR LE DOCTORAT

présentée et soutenue le Lundi 23 Mars 1914, à 4 heures

PAR

Romée de VILLENEUVE

Président : M. POLITIS

Suffragants : { MM. RENAULT, } *professeurs.*
PILLET, }

PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

ARTHUR ROUSSEAU

ÉDITEUR

14, rue Soufflot, et rue Toullier, 13

1914





Digitized by the Internet Archive
in 2026

INTRODUCTION

On pouvait lire dans le *Temps* du 18 avril 1905 : « La presse anglaise paraît craindre que Rodjeswensky n'ait l'intention de couper au Japon la route commerciale de Chine et de s'opposer particulièrement au trafic des bateaux chargés de riz. Pour réaliser ce plan, Rodjeswensky serait conduit à faire choix d'une base navale de ravitaillement qui semble être la baie de Cameraigne, située sur un territoire soumis au protectorat français. »

Et dans celui du 21 avril : « On croit savoir à Tokio que l'amiral Rodjeswensky resterait jusqu'au 7 mai à la baie de Cameraigne. » « Trente représentants des journaux de Tokio se sont réunis le 19 et ont adopté une résolution déclarant que l'attitude de la France est incompatible avec ses déclarations de neutralité, d'autant qu'elle prête virtuellement son concours aux opérations de la Russie. »

Ainsi, l'on reprochait à la France de violer ses devoirs de neutralité, parce que la flotte russe avait

choisi comme base navale la baie de Cameraigne. Mais ce n'était là que le prélude de difficultés qui allèrent toujours s'augmentant, lorsque l'amiral Rodjeswensky s'établit dans la grande baie de Kam-Ranh.

On lisait dans le *Temps* du 23 avril : « DE TOKIO : On s'attend à ce que la France fasse une enquête sur ce qui se passe dans la baie de Kam-Ranh. Les journaux soutiennent que l'assertion de certains journaux étrangers, d'après lesquels il n'y aurait pas de preuves de la présence de vaisseaux russes dans la baie de Kam-Ranh, est inexacte. On prétend que les preuves existent, mais on dit que l'établissement des faits reste à faire du côté de la France, car c'est elle qui a connaissance des faits et c'est elle dont la neutralité aurait, dit-on, été violée ». Il était rapporté, d'autre part, dans la feuille du même jour, certaines appréciations sur votre attitude du baron Lu Suyematsu, ancien ministre des Affaires étrangères du Japon :

«....Jamais il n'y a eu un cas où toute une flotte ait
« cherché asile dans des eaux neutres, et je suis con-
« vaincu que si dans une conférence internationale de
« jurisconsultes, la situation d'aujourd'hui était dis-
« cutée, on arriverait à une conclusion différente de
« l'action française d'aujourd'hui. Il y a unanimité
« parmi les jurisconsultes internationaux, qu'étant
« données les améliorations dans l'art de la guerre,
« telles que la portée des canons modernes, la télé-
« graphie sans fil, etc., etc... la limite de trois milles

« ne suffit plus et devrait être modifiée. Tout le
« monde sait que la limite de trois milles marins
« n'est pas un obstacle à ce qu'un ou plusieurs navires
« belligérants se ravitaillent, fassent des réparations
« ou se préparent pour l'attaque. Et, à côté de cela,
« dans le cas actuel, n'est-ce pas aider la Russie que
« de permettre à Rodjeswensky de rester dans la baie
« de Kam-Ranh, où il peut attendre tranquillement
« l'arrivée de Nebogatoïf et opérer sa jonction avec
« lui ?... »

Nous sommes étonné des termes vagues de ces accusations. On parle des eaux territoriales de la France, au sujet de la baie de Cameraine, de ses eaux neutres pour celle de Kam-Ranh et, enfin, de la limite des trois milles ! Nous nous demandons : 1° si l'on considérerait comme eaux territoriales et, par conséquent neutres, toute l'étendue des baies dont il s'agit ; 2° si l'on reprochait seulement à la France d'avoir, pendant trop longtemps, donné asile, à une distance de moins de trois milles du rivage, à la flotte de l'amiral russe.

Il n'y a qu'à jeter les yeux sur une carte de Cochinchine pour voir que les deux baies de Cameraine et de Kam-Ranh ont une ouverture d'au moins quinze à vingt milles marins. Si donc l'on se reportait aux usages existants, elles ne devaient pas être rangées parmi les eaux territoriales de Cochinchine, et la mer côtière se mesurait dans leur enfoncement, sur une distance de trois milles marins, d'après la règle ordinaire. Il

s'en suivait que l'amiral Rodjeswensky, à plus de trois milles du rivage, pouvait se considérer, par rapport à l'Etat riverain, comme étant dans la haute mer. A cette distance, de la côte, il se trouvait fort probablement dans une position abritée ; il ne dut point juger nécessaire de séjourner dans les eaux territoriales de notre protectorat.

Aucun grief n'était ainsi à relever contre la France. Mais supposons même que la flotte russe soit demeurée dans les eaux territoriales de Cochinchine : la France, en vertu de ses plus récents décrets sur la neutralité, du 27 mai 1898, de février 1904, et en l'absence d'une coutume générale, ne violait nullement ses devoirs d'impartialité (1).

(1) Il résulte de ces décrets que l'admission dans nos eaux territoriales et même dans nos ports, de navires beligérants est permise, mais qu'on limite strictement les secours demandés par ces navires ou les opérations de guerre auxquelles ils voudraient se livrer près des côtes. V. sur cette question de la neutralité : Charles Leroux, *Le droit international pendant la guerre russo-japonaise*, Paris, 1911.

Deux années plus tard, la Convention de la Haye, du 18 octobre 1907, concernant les droits et devoirs des Puissances neutres en cas de guerre maritime, devait déclarer (art. 1) : « Chaque Etat sera libre d'accorder pour le séjour des navires de guerre belligérants, le délai qu'il jugera bon, même d'accorder une durée illimitée. Il ne conserve toutefois cette liberté qu'à la condition d'affirmer son droit par des dispositions précises de sa législation. A défaut de dispositions spéciales de sa législation, l'Etat neutre devra — sauf les exceptions admises par la Convention — interdire aux navires de guerre des belligérants, de demeurer plus de vingt-quatre heures dans ses ports, rades ou eaux nationales. »

Est-ce qu'il n'est pas surprenant que des controverses aient pu s'élever en dehors de toute question se rapportant à l'attitude plus ou moins partielle d'une puissance neutre, sur un point fondamental du droit international : l'étendue de la mer territoriale ? Comment pouvait-on reprocher à une puissance, tantôt d'avoir reçu une flotte belligérante dans les eaux d'une de ses baies, tantôt de n'avoir pas reporté à plus de trois milles marins, dans cette même baie, le champ de la mer territoriale ?

Les Japonais, dans leurs plaintes quelque peu contradictoires, ne tiraient que trop facilement partie de l'absence de règles précises, du flottement de la doctrine, au sujet de l'étendue des eaux territoriales et du domaine maritime de l'Etat riverain. La France, nous l'avons dit, ne devait pas, selon la théorie généralement adoptée, considérer la baie de Kam-Ranh comme faisant partie de ses eaux nationales ; elle n'était pas non plus dans l'obligation de prolonger, au-delà de trois milles marins la zone de la mer territoriale. Mais, à côté de ces usages communément admis, il y avait des systèmes qui exerçaient encore leur influence, et principalement pour les baies. On peut avancer que toutes les grandes puissances maritimes s'étaient écartées dans certains cas de la règle fondée sur la portée du canon et avaient rattaché à leur territoire, au nom d'un long usage, au nom de l'ancien principe de cap à cap, quelques grandes anfractuosités de leurs côtes.

La mesure de trois milles marins elle-même n'était pas immuable. Elle tirait son origine de la portée des pièces à feu que l'on pouvait établir sur le rivage. Or, dans les temps modernes, cette portée dépassant de beaucoup cinq kilomètres et demi (3 milles), il arrivait que pour l'exercice de tel ou tel droit jugé plus spécialement utile, des Etats avaient reculé jusqu'à quatre, six milles, les bornes de la mer territoriale.

On constate aujourd'hui qu'il y a dans les différents pays maritimes une tendance marquée pour l'adaptation d'une certaine doctrine, que nous exposerons au cours de notre étude, et selon laquelle l'Etat côtier n'aurait que des prérogatives, justifiées par leur utilité, sur les eaux qui bordent son rivage. Une mesure délimite, par exemple, le droit de neutralité, une autre celui de la pêche. Des règles ainsi établies rendraient-elles impossibles à l'avenir des controverses comme celles qui en 1905 s'élevèrent entre la France et le Japon ? Sur beaucoup de points, cela nous paraît évident : on ne pourrait faire grief à un pays de ne pas étendre sa zone de neutralité au delà d'une limite adoptée par tous les Etats, et inversement, à une flotte belligérante, d'avoir capturé un navire ennemi ou exercé son droit de visite à l'extérieur de la dite zone.

Mais que déciderait-on pour un golfe, pour une baie ? Est-ce que les mesures coutumières de la mer territoriale suivraient le contour du rivage, ou bien

faudrait-il assimiler les eaux de ces irrégularités de la côte au domaine maritime de l'Etat riverain, les ranger sous sa pleine domination ? Y aurait-il des distinctions à faire entre un golfe et une baie ; à voir si dans un golfe l'on doit s'écarter des règles habituelles ; à classer les enfoncements plus marqués, les baies, selon leur importance, leur pénétration dans les terres, l'ouverture extrême de leurs bords ; à décider s'il conviendrait de tenir compte des anciennes distances de six, dix, douze milles marins, fondées sur la portée du canon ? Les systèmes qui reposent sur un long usage, sur une raison historique, pourraient-ils encore être invoqués ?

La réponse à ces questions nous semble des plus importantes. Les droits de l'Etat riverain sont très étendus à l'intérieur d'une découpure de la côte qui fait partie de son domaine maritime et il lui incombe sur toute la superficie de ces eaux en cas de guerres navales des devoirs particuliers. D'un autre côté, les limites successives de la mer territoriale n'ont plus leur point de départ à compter du rivage même, mais de la ligne fictive qui joint les deux caps de la sinuosité. Le champ de la mer territoriale est reculé vers la pleine mer.

Les difficultés que nous envisageons n'ont point été résolues. Aucune donnée certaine ne nous est fournie pour savoir quel doit être le domaine maritime de l'Etat côtier, le domaine de ses eaux nationales. C'est

à ce chapitre de la mer côtière qu'il nous a paru intéressant de nous attacher spécialement. Nous avons désiré compléter sur ce point la théorie qui, sans doute, constituera bientôt la coutume internationale, celle des droits reconnus à l'Etat côtier ; de façon qu'il n'y aurait plus d'hypothèse qui ne devienne facilement résoluble quant aux droits et devoirs du pays riverain sur les eaux qui baignent ses rivages. Les principes sur lesquels reposent les conceptions nouvelles dirigeront nos recherches et nous mèneront aux conclusions. Aussi nous a-t-il paru indispensable, avant d'aborder la partie spéciale de notre étude, d'étudier les différents systèmes qui se rapportaient jadis, et ces dernières années encore, à la mer territoriale. Nous verrons, dans cette première partie, se dégager peu à peu les seules notions d'utilité pratique, s'effacer au contraire des idées moins acceptables comme celle de la souveraineté par la force des armes. Et cela nous permettra de constater une sorte de survivance, dans les anfractuosités de la côte, des grandes ambitions que les Etats maritimes avaient montrées sur des étendues plus ou moins vastes de la mer.

PARTIE GÉNÉRALE

CHAPITRE PREMIER

Les droits de l'Etat sur la mer côtière. — Théorie du droit de propriété. — Théorie de la souveraineté. — Théorie des servitudes.

Le territoire est un élément indispensable à l'existence d'un Etat. On ne concevrait plus, de nos jours, un Etat qui ne soit pas fixé sur un territoire nettement délimité. C'est pour la possession, c'est pour la conservation et la défense de son territoire que l'Etat moderne lutte et combat. Lorsque, par suite d'une guerre malheureuse, il se voit obligé d'abandonner à son vainqueur une partie de son territoire, c'est comme une amputation qu'il subit et dont il ressent douloureusement les effets. Ainsi que l'a montré Laband, le territoire est devenu l'élément durable, per-

(1) *Le droit public de l'Empire allemand*, t. II.

manent, de l'Etat, par opposition à la population, qui se développe dans un perpétuel changement.

Pendant longtemps, l'opinion dominante a été que l'Etat exerçait sur son territoire un droit de propriété. L'Etat nous apparaît, en effet, comme une personne morale, susceptible d'être titulaire de droits aussi bien que les individus physiques et pouvant, par conséquent, être propriétaire. D'autre part, il est certain que le droit de l'Etat sur son territoire se présente extérieurement avec les apparences du droit de propriété. Vis-à-vis des autres nations, ce droit s'affirme avec un caractère absolu et exclusif, comme le droit de propriété d'un particulier vis-à-vis des autres particuliers. Le droit de l'Etat sur le territoire s'acquiert et se perd, suivant les modes d'acquisition et de perte ordinaires du droit de propriété : ainsi, la cession, l'accession, l'occupation sont communes en droit international comme en droit privé.

Cependant, cette conception ne paraît pas absolument exacte, et il est généralement reconnu aujourd'hui que le droit de l'Etat sur son territoire est le droit de souveraineté.

Si l'Etat était véritablement propriétaire de son territoire, il existerait, sur chaque parcelle de son sol, deux droits de propriété superposés, celui des particuliers, et le sien. C'est là, en effet, une idée qui a été admise pendant de longues périodes. Dans le droit romain, par exemple, les biens provinciaux étaient cen-

sés appartenir à l'Etat, les particuliers n'en étaient considérés que comme les détenteurs précaires, et l'impôt dont ils étaient redevables apparaissait, au moins théoriquement, comme un loyer. Au moyen âge, les juristes considéraient que, par la concession du fief, la propriété de la terre se trouvait divisée en deux fractions, l'une, appelée domaine direct, représentant le droit du seigneur suzerain ; l'autre, appelée domaine utile, représentant le droit du vassal. Sous le monarchie absolue, le domaine direct, ou domaine éminent, est attribué au roi, les détenteurs du sol conservent le domaine utile. Cette distinction entre les deux domaines se maintint jusqu'à la Révolution. Notre droit moderne l'a condamnée, et il est revenu à la conception du dominium, du droit de propriété privatif et absolu. Suivant l'expression de Portalis, l'Etat ne conserve que l'« empire », c'est à dire la souveraineté.

Cela ne veut pas dire que l'Etat ne puisse jamais être propriétaire d'une portion de son territoire. Personne morale, l'Etat peut posséder des biens, comme les particuliers. C'est ainsi que tous les Etats modernes ont, d'une part, des biens dont ils tirent des revenus, et qui constituent leur domaine privé, et, d'autre part, des biens qui sont affectés à l'usage commun, ou à des services publics, et qui forment leur domaine public. Vis-à-vis de ces biens, ce droit de l'Etat est double : à son droit de propriété, en tous points sem-

blable à celui des particuliers, se superpose son droit de souveraineté.

Il ne semble pas, d'ailleurs, qu'entre les deux théories du droit de propriété et du droit de souveraineté, l'écart soit aussi sensible qu'il peut paraître au premier abord. La souveraineté de l'Etat n'est faite, en effet, que du concours des volontés individuelles des citoyens. Si l'Etat a le droit de commander aux individus, c'est parce qu'il a, au préalable, obtenu le consentement de ceux-ci. Mais les individus n'ont pu faire remise à l'Etat que de pouvoirs ou de droits dont ils avaient la disposition. C'est dire qu'en ce qui concerne le territoire, la souveraineté de l'Etat ne peut s'étendre que sur les biens dont les particuliers peuvent avoir la propriété. Propriété et souveraineté sont donc, en réalité, deux aspects différents du même droit.

Cela posé, il est évident que les eaux intérieures, qui sont en quelque sorte incorporées dans le territoire, sont, de ce fait, susceptibles d'être soumises à la puissance et à la possession de l'Etat, et que leur situation juridique doit être assimilée à celle du territoire lui-même. Peu importe, ainsi que nous l'avons montré, que ces eaux soient en vertu de la législation spéciale de l'Etat intéressé, abandonnées à la propriété privée des particuliers, ou rangées dans le domaine public de l'Etat. En France, par exemple, les fleuves et rivières sont considérés comme appartenant

aux particuliers ou comme faisant partie du domaine public selon qu'ils ne sont pas, ou qu'ils sont navigables ou flottables.

Il est, au contraire, certaines eaux qui ne sont, en réalité, qu'une partie de la haute mer, que la nature confond avec cette dernière, mais que la théorie a cru devoir en séparer, à raison de leur voisinage des côtes, ce sont celles qui, sur une certaine étendue, fixée généralement à trois milles marins, bordent le littoral, et qu'on appelle communément « mer territoriale ».

L'observation révèle enfin l'existence d'une troisième catégorie d'eaux, sur lesquelles s'exercent les pouvoirs de l'Etat : les parties de la mer qui se trouvent étroitement enserrées dans les terres, c'est-à-dire les baies, les rades, les ports. Elles sont bien, comme la mer territoriale, rattachées à la haute mer, mais il est impossible de méconnaître l'emprise qu'exerce sur elles le territoire adjacent ; on les appelle pour cela les « eaux nationales ».

Ainsi, le territoire, les eaux intérieures, la mer territoriale et les eaux nationales, voilà autant de domaines distincts qui peuvent être sous la dépendance d'un Etat. Cette dépendance est-elle la même dans tous les cas ? Alors la question de la délimitation respective de ces divers domaines présente peu d'intérêt. Mais nous allons constater que les pouvoirs de l'Etat riverain ne sont pas absolus sur la mer territoriale. Nous aurons donc au moins deux régimes distincts, l'un

applicable au territoire et aux eaux intérieures, qui, logiquement, doivent y être rattachées, l'autre applicable à la mer territoriale.

Et si l'on admet que sur les ports, les havres, les baies, le pays côtier possède des droits tout spéciaux, l'importance d'une démarcation entre les précédentes parties de la mer et les eaux simplement territoriales deviendra évidente.

La doctrine n'a pas toujours reconnu à l'Etat riverain sur la mer territoriale des droits présentant le même caractère et les pouvoirs de cet Etat varient beaucoup suivant qu'on adopte l'une des trois théories que nous allons examiner.

THÉORIE DU DROIT DE PROPRIÉTÉ.

Cette théorie, à cause de son exagération même, n'est qu'un triomphe de courte durée. Apparue avec l'ouvrage de John Selden : *Mare Clausum* (1635), elle en est, pour ainsi dire, une conséquence atténuée. Selden invoquait, en faveur de l'Angleterre, jusqu'aux côtes hollandaises et françaises, d'un côté, jusqu'au littoral de l'Amérique du Nord d'autre part, des droits de propriété aussi absolus que ceux qu'elle pouvait exercer sur ses territoires. Son argumentation, puisée dans une multitude d'ouvrages, ne s'appuie bien sou-

vent que sur des citations erronées ; ainsi la distance de cent milles du rivage vers la pleine mer, proposée par Bartole, ne fixait point pour l'Etat riverain une zone de pleine propriété, mais seulement de juridiction criminelle.

Si la thèse de Selden, toute arbitraire et politique, ne pouvait être acceptée par le droit européen, il ne s'en trouva pas moins des jurisconsultes qui voulurent faire bénéficier leur pays d'un droit de propriété sur la mer dans des bornes plus raisonnables ; et ils n'eurent qu'à restreindre ce droit aux limites déjà établies de la vue ou des cent milles (il n'y avait pas de règles uniformes sur ce point) qui protégeaient l'Etat riverain soit dans sa pêche, soit dans son commerce. Entre les plaidoyers de Grotius (*Mare Liberum*, 1618) rappelant à l'ordre les souverains d'Espagne et d'Angleterre qui voulaient s'arroger des monopoles de navigation sur certaines mers, et le *Mare Clausum*, de Selden, il parut que ces propositions nouvelles constituaient un juste milieu. On ne rechercha pas si l'on ne s'écartait point du principe toujours suivi, dans le fond, jusqu'à cette époque, et selon lequel la mer était chose commune. On ne se demanda pas si cette thèse était fondée en raison.

Cependant, la théorie du droit de propriété ne parvint pas à devenir une règle générale ; dans la pratique on continuait le plus souvent à suivre les anciens usages. C'est un hommage à rendre aux juristes

dont nous allons parler, d'avoir chercher à asseoir sur des fondements équitables le droit de propriété qu'ils revendiquaient.

D'après Valin (1) l'Etat côtier avait grand intérêt à posséder la mer qui s'étendait près du rivage afin de réserver la pêche aux seuls nationaux de ce pays. Plus tard, en 1749, Wolf (2) adoptait le même système, en faisant remarquer que les richesses du sous-sol marin ne sont pas inépuisables. Mais il conseillait une large tolérance à l'égard des vaisseaux qui navigueraient ou viendraient chercher abri près de la côte.

Pufendorf (3) invoquait, pour légitimer la possession de la mer adjacente au profit de l'Etat riverain un argument assez original. Il regardait la mer comme une barrière naturelle protégeant le pays qu'elle borde contre les invasions de l'ennemi, et de même, pensait-il, qu'un fossé, qu'un rempart, se rattachent à la citadelle qu'ils entourent, de même cette ceinture d'eau qui défend nos rivages doit appartenir à l'Etat côtier. L'époque — la fin du ^{xviii} siècle — où cette théorie a pris naissance et pendant laquelle la guerre était presque un fait normal, explique l'analogie que Pufendorf avait cru devoir établir entre la mer et une œuvre de défense quelconque.

(1) *Nouveau commentaire sur l'ordonnance de la marine d'août 1681*, t. II, p. 187.

(2) *Jus gentium*. Magdebourg, 1749.

(3) *De jure naturæ et gentium*. Francfort, 1694.

Il serait difficile de trouver un fondement juridique à la théorie qui nous occupe. On pourrait faire valoir que si l'Etat a sur son territoire un droit de propriété, ce droit doit s'appliquer également à la mer côtière, considérée comme l'accessoire du territoire, en vertu du principe « *accessorium sequitur principale* ». Mais comment est-il possible de prétendre que la mer côtière est l'accessoire du territoire ? En réalité, rien ne la rattache à la terre qu'elle vient entourer.

Peut-être serait-on tenté de soutenir que la mer côtière, conquête des eaux sur les continents, doit être rangée dans la propriété de l'Etat à titre de dédommagement de la perte de territoire subie ? Ainsi, l'eau d'une rivière appartient au propriétaire dans le domaine duquel elle s'est frayé un passage. Mais comment appliquerait-on un pareil raisonnement dans les endroits où la mer n'a pas mordu sur les côtes, là où le littoral est rectiligne, ou bien là où la terre s'avance dans la mer ?

M. Pradier-Fodéré a cru pouvoir établir le droit de propriété de l'Etat sur la mer côtière par un raisonnement péremptoire (1). « Trois conditions sont nécessaires (pour qu'une chose puisse faire l'objet d'un droit de propriété) : 1° l'objet doit être utile ;

(1) Pradier-Fodéré. *Traité de droit international public*, t. II, p. 159.

2° de telle nature que l'usage de plusieurs nuise à celui du propriétaire prétendu ; 3° être réduit en la possession réelle et matérielle du propriétaire. Or, la mer territoriale réunit ces trois conditions. » Malgré son allure scientifique, ce raisonnement ne nous paraît nullement probant. L'existence de ces trois conditions — dont la dernière est assez douteuse ! — ne nous semble nullement justifier le droit de propriété de l'Etat riverain. En effet, les conditions énumérées seraient remplies aussi bien par la haute mer que par la mer territoriale (en admettant, ce qui n'est pas, que la mer territoriale les réunisse toutes trois) ; par conséquent, si le raisonnement de M. Pradier-Fodéré prouvait quelque chose, il prouverait trop, car ce n'est pas seulement le droit de propriété de l'Etat sur la mer territoriale qui en découlerait, mais aussi son droit de propriété sur la haute mer.

L'appropriation de la haute mer ne serait-elle pas utile comme celle de la mer territoriale ? Un Etat n'aurait-il pas intérêt à ce que ses navires seuls, par exemple, puissent faire le commerce, assurer les transports dans certaines mers ? Le monopole de la pêche ne vaudrait-il pas à ses populations côtières des bénéfices appréciables ? L'usage de la haute mer par plusieurs ne nuit-il pas à l'usage d'un seul ? Evidemment oui. On en a vu un exemple dans l'affaire des pêcheries de phoques de la mer de Behring, dans laquelle les Etats-Unis revendiquaient un droit de propriété

fort étendu, de manière à pouvoir prendre les mesures nécessaires pour éviter l'extinction de ces mammifères.

En ce qui concerne la possibilité d'une possession réelle et matérielle par le propriétaire, cette condition n'est pas plus réalisable pour la mer territoriale que pour la haute mer. Un Etat pourrait-il occuper, détenir matériellement une portion de l'océan ?... En aucun cas il ne peut y créer d'établissement stable ; le seul moyen de l'occuper consiste à y lancer des navires. Mais il est reconnu que la haute mer est également ouverte aux vaisseaux de tous les Etats, et l'on est d'accord pour affirmer que l'Etat côtier ne peut pas, au moins en temps de paix, interdire le passage des navires étrangers dans ses eaux territoriales.

Comment, d'ailleurs, assimilerait-on le droit de l'Etat sur la mer territoriale à celui qu'il possède sur son territoire ? Si l'on peut soutenir que l'Etat a sur son territoire un droit de propriété, c'est, qu'en effet, les diverses portions de son territoire peuvent faire l'objet d'aliénations séparées. Or, aucune partie de la mer territoriale n'est susceptible d'une cession spéciale. Cette impossibilité d'aliéner est une preuve que la mer côtière n'est pas susceptible de propriété ; on ne saurait l'expliquer autrement, car le droit international ne connaît pas d'incapacités d'aliéner.

Que penser de l'argument, fondé sur l'occupation, que nous avons vu exprimer dans la *The Law Maga-*

zine and Review du mois d'août 1912. Si la haute mer ne doit appartenir à aucun Etat, parce qu'elle n'est pas susceptible d'occupation, il n'en serait pas de même de la partie des eaux situées à proximité de la côte, qui constitue la mer territoriale, et que l'Etat riverain peut dominer par des batteries ou des forts construits sur le rivage.

Nous avons fait justice de cet argument quand nous avons critiqué le droit qu'une prétendue possession ferait naître sur la mer territoriale. L'occupation de cette partie des flots ne sera jamais que fictive et ne peut présenter les caractères de la propriété réelle sur le domaine terrestre. Comment ne point s'apercevoir que dominer une étendue d'eau par un fort n'est nullement synonyme de l'occuper ? Si l'on fonde sur l'occupation le droit de propriété, c'est qu'il en résulte des faits qui constituent un état de choses nouveau, qui modifient, par exemple, les conditions d'être de tel ou tel territoire où des hommes viennent de s'établir. Il y a essentiellement dans ce mot une idée de durée permanente et utile.

Après avoir décrété que la mer territoriale faisait partie de la propriété de l'Etat riverain, grâce à l'occupation susceptible d'y être exercée du rivage, l'auteur du présent article croit opportun de démontrer que la propriété de la mer territoriale est indispensable à l'Etat riverain pour la protection de la pêche, source de richesses, et pour se préserver d'une con-

trebande ruineuse. Justes sollicitudes, certes ! Mais nous voilà bien éloignés du droit de propriété fondé sur l'occupation, car il n'est pas besoin de l'invoquer pour assurer à l'Etat côtier l'exercice exclusif de la pêche dans ses eaux territoriales et lui permettre d'élaborer des règlements ou d'établir une surveillance nécessaire à la répression de la contrebande.

THÉORIE DU DROIT DE SOUVERAINETÉ.

La théorie précédente, de la propriété, avait modifié, en ce qui concerne les droits de l'Etat riverain sur la mer côtière, la tradition que sciemment ou non la plupart des pays avaient suivie jusqu'alors. En partie, sous l'influence des juristes, en partie, à cause de l'abandon des anciennes coutumes qui servent de guide dans l'établissement des lois nouvelles, on tendait à exagérer la domination de l'Etat riverain sur ses eaux territoriales. Et, si l'on avait eu quelque répugnance à considérer comme fondé le droit de propriété, quand les progrès de la balistique devinrent sensibles et que l'on put utilement se servir de canons pour défendre les côtes, on adopta avec confiance une théorie qui semblait trouver dans les faits sa pleine justification. Il n'y avait rien d'illusoire dans cette théorie-là : la force des armes est susceptible d'engendrer une souveraineté réelle.

A Bynkershoek, par son traité *De dominio maris* (1703), revient le mérite d'avoir le premier formulé la thèse nouvelle. On ne saurait que très vaguement en découvrir l'origine dans l'ouvrage de Grotius *De jure belli et pacis*. Grotius, le hardi défenseur de la liberté des mers (1), et qui s'inspirait à ce sujet l'on pouvait déployer du rivage vers la haute mer, que pour établir une mesure selon laquelle il convenait pour un Etat d'exercer sa juridiction sur les eaux territoriales. Il est à remarquer, — et M. Roestad l'a très scientifiquement démontré dans son ouvrage intitulé *La Mer territoriale* — que la portée du canon, mesure exacte et pratique, était assez communément employée pour fixer l'étendue de mer côtière sur la-

(1) « ...Il y a aussi une raison naturelle qui s'oppose à ce que la mer soit possédée en propre par personne, c'est que l'occupation n'a lieu qu'en matière de choses bornées... Quant aux choses liquides qui, par elles-mêmes, ne sont pas susceptibles de limites, — l'eau n'est pas circonscrite par des bornes propres, a dit Aristote, — elle ne peuvent être l'objet de l'occupation, à moins d'être contenues dans une autre chose : tels sont les lacs, les étangs, qui sont susceptibles d'être occupés; tels sont les fleuves, parce qu'ils sont renfermés dans des rives. Mais la mer n'est pas contenue par la terre, elle lui est égale ou elle est plus grande qu'elle... Les choses qui ont été communes à tous, et qui n'ont pas été divisées lors du premier partage, ne peuvent devenir la propriété de personne par un partage, mais par le seul fait de l'occupation et ne sont plus partagées qu'après être devenues propres... » (*Le droit de la guerre et de la paix*, traduction française de Pradier-Fodéré, T. I, p. 393.)

quelle s'exerçait le droit de pêche, en deçà de laquelle les prises ne devaient avoir lieu.

Les mesures en milles marins variaient suivant les Etats et dans un même pays ; aussi employait-on assez volontiers, comme le font de nos jours encore les gens de la terre qui nous parlent d'un point éloigné à un jet de pierre ou à un coup de fusil, des mesures basées sur des données générales. Tantôt ce pouvait être le champ du rayon visuel, tantôt la portée d'une pièce d'artillerie.

Vers le commencement du XVIII^e siècle la distance à laquelle atteignaient les projectiles était d'environ trois milles, cinq kilomètres et demi. Le hasard faisait que la portée du canon à ce moment-là déterminait, pour fixer le champ d'action de l'Etat riverain, une borne qui s'adaptait bien avec les principaux droits qu'il pouvait exercer. Et, sans doute, le succès qui accueillit la théorie de la souveraineté, la vogue qu'elle garda longtemps, eurent-ils comme raison principale : que la mesure de trois milles était bien appropriée aux circonstances.

Pendant près de deux siècles, les plus grands juriconsultes l'adoptèrent avec conviction. Elle devint une sorte d'axiome dans le droit des gens. Les trois milles, fondés sur la portée du canon, se retrouvent dans toutes les lois, dans tous les traités, dans tous les différends internationaux, s'appliquant à la mer cô-

tière (1). Nous les voyons adoptés, par exemple, pour n'envisager qu'une période récente, dans le règlement des prises de la Russie, en 1869 ; en 1894, dans une convention entre l'Allemagne et l'Angleterre ; dans la loi anglaise de 1878 relative à la compétence de la juridiction locale sur les eaux territoriales ; dans la convention de Constantinople, de 1888, au sujet de la neutralité du canal de Suez ; dans la sentence d'arbitrage entre l'Angleterre et les Etats-Unis, rendue en 1893, au sujet de la mer de Behring, il y est dit : « Les Etats-Unis n'avaient aucun droit de protection sur les phoques à fourrure dans la mer de Behring au-delà de la limite ordinaire de trois milles, comptée à partir de la marée basse. » Enfin, en 1895, dans l'affaire de l'*Alliance*, ce navire américain qui avait essuyé des coups de feu de la part d'un croiseur espagnol, la discussion porta sur le point de savoir si l'*Alliance* était à plus de trois milles de la côte cubaine. Et, en 1897 à propos de l'affaire « Costa-Rica Paket », M. de Martens disait que la pirogue enlevée par le capitaine Carpentier était à plus de trois milles de l'île néerlandaise.

Puisque la portée du canon était toujours le fondement de la souveraineté de l'Etat côtier — dans la

(1) Exception faite cependant pour la Suède et la Norvège. La mesure qui, de longue date, délimitait pour ces pays, l'étendue de certains droits et plus tard fixa les bornes de la mer territoriale, est celle de 4 milles.

sentence arbitrale rendue en 1897, nous lisons : « Considérant que la souveraineté de l'Etat sur la mer territoriale est déterminée par la portée de canon à partir de la marée basse » — il convenait de modifier, avec les progrès de l'artillerie, la distance des trois milles (1). En 1894, l'Institut de droit international avait cru devoir indiquer la distance de six milles marins comme la plus approchante de la réalité. M. de Martens disait : « L'imperium est absolu et irréfutable dans le rayon des eaux territoriales dominé par le canon... Les limites de la mer territoriale doivent inmanquablement changer avec les modifications de la portée du canon. Au point de vue de la protection légitime des intérêts des populations riveraines et des Etats maritimes, il est naturel de désirer que les

(1) « C'est parce que l'Etat, avec les forces dont il dispose sur son territoire, peut garder cette partie de la mer (la mer territoriale), qu'on la considère comme une suite du territoire ; la mer territoriale ne saurait donc s'étendre au-delà des ponts où les forces de l'Etat peuvent la faire respecter. C'est pourquoi la coutume s'est en général établie de fixer l'étendue de cette mer d'après la distance où des canons, placés sur le rivage, pouvaient y envoyer des projectiles. Comme la portée moyenne des canons s'étend avec les progrès de la balistique, l'étendue de la mer territoriale devra suivre la même progression... »

Funk Brentano et Sorel. *Précis du droit des gens*, Paris, 1900, p. 376.

M. Heffter dit, d'autre part, que « la ligne de la portée du canon, bien qu'elle soit regardée comme de droit commun, ne réent aucune base invariable et peut être fixée par les lois de chaque Etat, du moins de manière provisoire. » (Heffter. *Le droit international de l'Europe*, p. 172.)

progrès de la science militaire technique se développent de plus en plus afin que l'exploitation du rayon de la mer territoriale se développe également. Peut-être arrivera le moment où les batteries russes et suédoises domineront virtuellement la mer Baltique ! »

N'était-ce point là un élan de patriotisme quelque peu exigü ! Heureusement tous les auteurs, dans ces vingt dernières années, n'ont pas désiré aboutir à de semblables résultats ; devant le champ de plus en plus illimité que les progrès de l'artillerie et des moyens de défense, même possibles du rivage, traçaient à la mer territoriale, on s'est efforcé de trouver un moyen terme.

Peu à peu, la doctrine qui fondait la souveraineté sur la force des armes perdit de son caractère absolu. On cherchait, en l'atténuant, de n'être point obligé de quitter les bornes utiles adoptées jusqu'alors. A la session de 1894 de l'Institut de droit international, la commission chargée d'une étude relative à la mer côtière avait proposé la résolution suivante : « L'Etat dont dépend la côte est souverain exclusif sur une zone de mer qui la baigne, sauf un droit de passage inoffensif ». L'Institut supprima d'abord le mot « exclusif » ; puis, à la demande de MM. Lyon-Caen et Desjardins il remplaça les mots : « L'Etat est souverain », par ceux-ci : « L'Etat a un droit de souveraineté ». Et, d'autre part, M. Thomas Barclay, dans le rapport sur la mer territoriale qu'il présenta à la

même session, proposait l'adoption de six milles marins comme mesure extrême : « Nous ne devons pas perdre de vue, disait-il, que la reconnaissance réciproque d'une mer territoriale plus étendue entraîne des obligations d'une étendue correspondante... que l'augmentation de la largeur de la zone entraîne la nécessité d'exercer la police sur un plus grand espace de mer, d'en maintenir la neutralité en cas de guerre entre d'autres Etats ; que plus on étend la distance de la mer réservée aux nationaux, plus les conflits de pêche déjà abondants seront nombreux et difficiles à éviter ».

On peut définir, au sujet de la mer territoriale, la période qui comprend les vingt dernières années comme une période d'indécision, de tâtonnements ; il y a des changements de direction dans la doctrine. L'écart entre la portée du canon et les limites reconnues utiles pour l'exercice des droits de l'Etat riverain devient plus évident. On commence à mettre en doute le principe, intangible pendant longtemps, de la souveraineté de l'Etat riverain par la force des armes. Déjà, en 1892, à la session de Genève de l'Institut

(1) N'était-ce pas s'éloigner beaucoup de la conception ancienne, indiquée très nettement dans les lignes qui suivent : « quoique nos rois *aient une autorité souveraine* sur les mers qui bordent leurs Etats, les seigneurs et particuliers mêmes, peuvent avoir des droits utiles qui font partie des régates mineures. » (*Actes de notoriété, au Parlement de Provence*) Avignon, 1756, t. II, p. 56.

de droit international. M. Kleen faisait à ce sujet une communication qui ne manque pas d'intérêt. Le droit de l'Etat côtier, selon M. Kleen, reposait sur un principe faux, celui qui identifie la force au droit, non seulement dans les questions de guerre, mais aussi dans celles de la paix où les armes n'ont aucune justification. Il serait sujet à la subjectivité et aux controverses, en tant que la portée du canon peut varier d'un pays à l'autre suivant le développement de leur artillerie et qu'elle change rapidement avec les progrès de la balistique. Enfin, la portée du canon serait aujourd'hui trop longue pour fixer l'étendue du territoire maritime sous quelque autre rapport que celui qui appartiendrait aux questions de guerre et de neutralité.

L'intérêt primordial qu'il y avait à abandonner l'ancienne doctrine venait surtout de ce fait que, même en adoptant des règles conventionnelles pour limiter l'exercice des différents droits nécessaires à l'Etat riverain, il n'était pas possible, en cas de difficultés internationales, en cas de violation de quelque une de ces règles tacitement adoptées, de prononcer une condamnation à l'égard du délinquant. Tou-

(1) « Pour ce qui regarde la question extrêmement importante de l'étendue de la juridiction de l'Etat sur les eaux territoriales, nous considérons que le caractère de certitude, qui est capital dans le droit, serait gravement menacé si la règle bien établie de la limite des trois milles devait être trans-

jours, en effet, subsistait dans le fond, à défaut d'un autre, le vieux principe de Bynkershoek, qui étendait sur la mer territoriale la souveraineté de l'Etat riverain « *quousque tormenta exploduntur* » (1)... Toujours il était loisible à l'Etat riverain, sans s'écarter de la doctrine, d'augmenter l'importance d'un de ses droits — l'Angleterre par le bill du 16 août 1878, assimilait, d'une façon complète, pour le droit de juridiction, les eaux territoriales avec une portion du territoire lui-même — ou de l'exercer plus loin que les limites habituelles.

L'arbitraire dont nous parlons risquerait, surtout dans les questions si délicates de neutralité en temps de guerre, d'être la cause de conflits sérieux. Jusqu'à quelle distance un Etat maritime aurait-il à faire respecter la neutralité de ses eaux, y empêcher un

gressée. La préférence accordée par Martins à la limite de dix milles dans la curieuse affaire Costa-Rika Patschh, suivie par la critique que l'Institut de Droit International fit à Paris en 1894, de la règle des trois milles, ont été regrettables à ce sujet. Ils ont cherché un avantage passager aux dépens de la considération autrement importante de la certitude. Il est fort désirable de rétablir l'autorité de la limite bien assurée, qui a si longtemps prévalu sans de sérieuses contestations... » (*The Law Magazine and Review*, août 1912.)

Le mot de juridiction est employé précédemment dans un sens large et comprend tout l'exercice de la police, les droits de surveillance sanitaire ou douanière et de neutralité. Mais n'est-ce pas sur ces derniers points, en particulier, que l'on a senti la nécessité de sortir de la règle des trois milles ?...

(1) *De dominio maris*, ch. 2, § 5.

combat naval, une poursuite ? (1). En dehors de quelle zone le droit de visite pourra-t-il s'exercer ? Et serait-il admissible, par ailleurs, qu'un Etat s'arroe le monopole de la pêche jusqu'à vingt kilomètres de la côte, portée maxima du canon ? Un droit qui ne s'établirait que sur des compromis, sur la tolérance, la bonne volonté des Etats, n'aurait pas de base très solide.

Est-il besoin de faire la critique de ce droit de souveraineté basé sur la force brutale des armes ? Le fait seul qu'il ne repose sur aucune idée de justice ou de nécessité ne suffirait-il pas à le faire rayer *a priori* du droit international ? Nous regretterions cependant de passer sous silence les deux arguments suivants que nous rencontrons dans l'ouvrage hautement vanté

(1) Le 19 juin 1864 était coulé en vue de Cherbourg par le navire de guerre *Kearsaf* de la marine Fédérale, la fameuse frégate *Alabama* qui, depuis deux ans d'un bout du monde à l'autre, répandait la terreur parmi les navires marchands des Etats du Nord. L'*Alabama*, sortie du port de Cherbourg, était allé attendre le combat à quelque distance de la côte. La Confédération adressa des réclamations à la France; elle nous reprochait de n'avoir pas suffisamment fait respecter notre neutralité. Nous répondîmes que l'*Alabama*, quand il fut attaqué, se trouvait au moins à trois milles marins de la côte. Dans des circonstances semblables à qui, de nos jours, donnerait-on raison : serait-ce à l'Etat qui n'eût fait respecter la neutralité qu'à une distance de trois milles marins, dans la zone communément admise de la mer territoriale, ou bien à l'Etat qui reprocherait à celui-ci de n'avoir point fait respecter sa neutralité jusqu'à la limite où la portée du canon pouvait le lui permettre ?...

de M. Geouffre de Lapradelle sur la « Mer territoriale ».

Si le canon des côtes était générateur de souveraineté, il faudrait admettre, dit cet auteur, que des navires de guerre ont aussi en pleine mer une souveraineté absolue sur les eaux avoisinantes. Or, des navires de guerre de nationalité différente peuvent passer dans le même rayon d'action de l'artillerie. A ce moment, deux souverainetés coexisteraient, ce qui, par définition, est impossible. Mais, semblable hypothèse se présente lorsqu'il s'agit de l'espace de mer balayé par les canons du rivage. Il suffit de supposer que des navires de guerre passent sur l'étendue des flots exposée aux batteries de la côte, ou bien — le cas serait plus rare, mais ici l'argument devient irréfutable — de supposer deux rivages opposés qui ne soient pas séparés par une distance supérieure à la portée du canon.

Qu'il y ait des obstacles à l'établissement d'une souveraineté absolue en faveur de l'Etat riverain sur les eaux territoriales, le présent argument le démontre assez. Mais il n'en reste pas moins, toute raison d'un ordre plus élevé mise à part, que l'on est forcé de reconnaître qu'il peut y avoir au profit de l'Etat côtier une souveraineté appuyée sur les armes. Ses batteries, surtout si elles dominent la mer, tiendraient le plus souvent en respect des vaisseaux ennemis. Il y a une supériorité incontestable, du côté de la terre,

à voir venir le but, à se préparer déjà à l'atteindre, à opérer un tir plongeant ; des talus disposés suivant certains angles rendent les batteries presque invulnérables ; il existe même des canons qui se trouvent enfermés dans des casemates et que protègent d'énormes plaques de fonte s'abaissant automatiquement chaque fois qu'un coup est tiré. Enfin la possibilité d'une action permanente qui existerait de la terre constituerait bien, à certains endroits, tout au moins un fait réel avec des conséquences...

Mais, se hâte d'ajouter M. Geouffre de Lapradelle :
« Jadis la notion de souveraineté s'enfermait dans l'enveloppe grossière de la force. Aujourd'hui, cette notion s'est épurée... La source de la souveraineté n'est pas dans le canon, mais dans la volonté des hommes. »

Le second argument auquel nous avons fait allusion est fondé sur la reconnaissance unanime du droit de passage en faveur de tous les navires de commerce dans les eaux territoriales d'un Etat. Au contraire, tout Etat peut interdire aux ressortissants des pays étrangers de pénétrer sur son territoire sans son consentement. Par définition même, la souveraineté est le droit exclusif de commander d'une manière absolue.

La notion de la souveraineté est donc incompatible avec l'existence d'un droit quelconque reconnu à des tiers. Si le droit de passage existe au profit des navires

étrangers — et nous avons vu que tout le monde l'admet — la souveraineté de l'Etat côtier n'existe pas. M. Barclay, il est vrai, a voulu concilier le droit de passage des tiers et la souveraineté du riverain en disant que le droit de passage était une servitude. « Mais, répond à cela M. Geouffre de Lapradelle, il ne peut y avoir servitude que là où il y a enclave. Ainsi en est-il pour les fleuves, les détroits. Comment comparer à cette situation celle des navires qui se servent de la mer côtière, hors des détroits et des embouchures, alors qu'ils pourraient aussi bien passer plus au large ? »

THÉORIE DES SERVITUDES.

La théorie de la souveraineté, fondée sur la portée du canon, a marqué une période tout à fait caractéristique dans l'histoire de la mer territoriale. Son influence s'est affirmée vers le milieu du dix-huitième siècle pour durer jusqu'à nos jours, bouleversant toutes les conceptions anciennes sur ce point du droit international.

Nous allons voir, en effet, que la théorie dite des « servitudes » — qui a servi de base à des conceptions nouvelles — peut trouver son origine dans les usages adoptés autrefois par les nations maritimes.

Certes, la République de Venise et, plus tard, le

Portugal, l'Espagne, puis l'Angleterre, prétendirent exercer leur *imperium* sur des mers entières, et ce sont de si grandes ambitions déçues, parce que rivales les unes des autres, qui ont porté les Etats maritimes au dix-huitième siècle, lorsque les armes à feu se furent perfectionnées, à asseoir leur autorité d'une manière abolue sur la partie des flots commandée par le canon. Mais il n'y avait pas, à proprement parler, de mer territoriale, de zone où l'Etat riverain se considérât plus particulièrement puissant. Tel pays maritime ne s'arrogeait la maîtrise de toute une mer que dans un but commercial. Venise voulait rester seule à véhiculer sur les eaux, principalement dans le bassin de l'Adriatique, les richesses de la Méditerranée. Pourtant la République de Venise, celle de Gênes ensuite, en étendant ce voile de domination au loin sur la mer, ne prétendaient pas allonger d'autant les bornes de leur empire. Les simples navires de pêche ne devaient pas être inquiétés. Etait-ce autre chose qu'une mainmise momentanée sur un élément neutre, commun ! On peut comparer cette prétention à celle qu'aurait, de nos jours une compagnie de navigation qui s'efforcerait, vers des pays nouveaux, à garder le monopole du trafic. A aucune époque, les jurisconsultes ne regardèrent ces politiques égoïstes comme établissant un droit véritable sur la mer (1).

(1) N'y aurait-il pas une comparaison à faire aussi entre les prétentions de ces républiques anciennes et la politique coloniale des grandes puissances maritimes aux xvii^e et xviii^e

Au Moyen-Age, les Espagnols et les Portugais mêlèrent leurs flottes, dans le bassin de la Méditerranée, à celles de Gênes et de Venise, et les règles du droit maritime se précisèrent. Nous voyons pour la première fois apparaître des mesures conventionnelles pour fixer le champ d'exercice de certains droits reconnus sur la mer aux nations maritimes.

Bartole nous dit, dans son traité *De Insula*, que l'Etat riverain exerce un droit de juridiction jusqu'à

siècles, qui se partageaient ou se faisaient reconnaître le droit exclusif de commercer sur telles ou telles côtes de pays lointains ? L'affaire de la Compagnie d'Ostende nous fournit à ce sujet les plus frappantes indications.

Au deuxième traité de Vienne (22 juillet 1731), l'Autriche, qui possédait les Pays-Bas depuis le traité d'Utrecht, dut prendre l'engagement de dissoudre la Compagnie d'Ostende, trop prospère aux yeux de la Grande-Bretagne et de ses alliés, les Hollandais : « Tout commerce et navigation des Pays-Bas autrichiens et autres Provinces qui étaient pendant le règne de Charles II sous la domination de l'Espagne vers les Indes Orientales, cessent entièrement et à perpétuité ; de même tout commerce et navigation des Indes Orientales vers les Pays-Bas autrichiens et les Provinces susdites, devront cesser de la même manière... » (Rousset, *Recueil historique*, t. VI, p. 453.)

N'était-ce pas consacrer le système des monopoles : « Le commerce et la navigation, disait Westerveen, en 1724, qui étaient communs, ouverts et libres, sont présentement considérés comme limités, propres et partageables. » (*Dissertatio secunda de jure gentium...* Amsterdam, 1714.) Système d'autant plus choquant qu'il s'appliquait à des pays indépendants comme la Chine ou les Etats Barbaresques. Vainement d'énergiques protestations s'élevèrent contre une telle atteinte au droit des gens : les monopoles de commerce, et par suite de navigation subsistèrent jusqu'aux temps de la Révolution qui avait inscrit sur ses drapeaux : « Paix aux peuples : liberté des mers ! »

une distance de cent milles du rivage. Le mille romain valant 1478 mètres, cela faisait une distance d'environ cent cinquante kilomètres. Mais il affirme à maintes reprises que la mer est libre à la navigation, qu'elle n'est pas susceptible de propriété. Pourquoi reconnaissait-on ce droit de juridiction à la puissance qui détenait le rivage ? Pour une raison pratique. Il fallait purger la mer autant que possible des pirates qui se livraient à la chasse des navires marchands.

Ce rôle de faire la police, de défendre la navigation et même les côtes, où les pirates pouvaient débarquer, revenaient tout naturellement à l'Etat riverain dont les vaisseaux étaient nombreux et dont les tribunaux étaient les plus proches pour juger les criminels. Et quand le duc de Savoie fera payer jusqu'à cent milles du rivage, dans le golfe de Gênes, un impôt aux navires étrangers qui passent, c'est parce qu'il est raisonnable que ces vaisseaux prennent part aux dépenses faites par l'Etat riverain pour tenir les pirates en respect. Ce n'était nullement en vertu d'un droit de propriété qui aurait fait considérer les navires étrangers comme voguant sur des eaux réservées à l'usage d'un seul pays.

Au seizième siècle, après la découverte de l'Amérique (le dernier voyage de Christophe Colomb date de 1502), où de hardis aventuriers fondèrent les premiers comptoirs, nous voyons que l'Espagne garde jalousement sa proie. Les vaisseaux qu'elle équipe pour al-

ler chercher les trésors du Nouveau-Monde entourent de mystère les routes qui les y mènent. Elle déclare que des navires étrangers ne peuvent se rendre dans les mers qui bordent ces contrées lointaines. Mais, était-ce là un abus de droit quand l'on admettait qu'une nation avait la jouissance exclusive des terres qu'elle venait de découvrir ? L'Espagne n'était-elle point fondée à dire : je suis maîtresse absolue de telle partie d'un continent nouveau. Or, quel moyen m'est plus commode pour empêcher les étrangers d'y pénétrer que de les écarter des mers environnantes ; si leurs vaisseaux parcourent ces espaces de l'Océan, est-ce dans un autre but que d'aborder aux rivages qui m'appartiennent ? Sous le règne du prince Henri le Navigateur, les Portugais s'étaient installés sur toute la côte ouest de l'Afrique, qu'ils devaient contourner en 1498 pour prendre le chemin des Indes-Orientales. Comme plus tard les Espagnols, au sujet de l'Amérique, et pour les mêmes raisons, ils s'étaient cru un droit indiscutable à détourner de leurs possessions les vaisseaux étrangers.

Loin que ces entraves à la liberté des mers nous paraissent susceptibles de comparaison avec les doctrines de propriété et de souveraineté précédemment étudiées, nous ne voyons, dans ces faits, que l'existence de vastes prérogatives accordées tacitement sur certaines étendues des flots par les coutumes du droit international aux pays qui, les premiers, avaient pris

possession de terres inconnues. Mais les circonstances se modifiant de telles prérogatives n'avaient plus leur raison d'être. C'est ainsi que dès que les Portugais eurent franchi le cap de Bonne-Espérance, ils ne purent s'opposer au passage des navires étrangers tout le long de la côte ouest de l'Afrique : il fallait que les mers par où l'on s'acheminait vers l'Asie demeurasent libres pour chacun. Lorsque Français et Anglais s'installent dans l'Amérique du Nord, les Espagnols doivent bien reconnaître à leurs voisins une pleine liberté pour emprunter les voies de navigation les plus faciles et les plus sûres. Tant qu'à une seule puissance il revenait les bénéfices de ses découvertes, tant qu'elle restait seule à posséder la partie connue d'un continent, il n'y avait point de restriction sérieuse au principe de la liberté des mers à ce que les abords de ces contrées nouvelles, qui pouvaient être considérées par eux comme inexistantes, fussent interdits aux navires étrangers.

Et si l'on admettait aisément que des espaces de mer qui ne présentaient d'utilité que pour une puissance restassent en dehors du droit commun (1), nous

(1) Chose qui serait encore admissible de nos jours : « *Le droit public de l'Europe n'admet aucune espèce de domaine sur l'Océan et ses différentes parties aussi loin que ses eaux sont accessibles à la navigation des peuples et des individus, à moins que des traités ou une tolérance tacite ne dérogent au principe de la liberté des mers.* » (Heffter. *Le droit international de l'Europe*, 1873, p. 199.)

n'avons, dans les mêmes temps, pour voir que la tradition ancienne est toujours aussi vivace, qu'à nous reporter vers le monde civilisé, sur les côtes d'Espagne, de France, d'Angleterre ou de Hollande. C'est maintenant l'époque de grandes rivalités sur les mers que ces puissances couvrent de leurs flottes. Mais le droit réel, pratique, quel est-il ? Existe-t-il, en dehors de ce vague imperium que rien ne détermine ni ne fixe, une mer territoriale sur laquelle des pays voudraient prolonger toute leur souveraineté ? Nullement. Il y a bien une certaine zone dans les limites de laquelle on reconnaît des pouvoirs à l'Etat côtier, mais fondés là encore sur une nécessité rigoureuse : le besoin de se préserver, non plus de pirates, mais de corsaires aventureux. Nous voyons nettement que le principe admis est celui d'une mer non susceptible d'appropriation. La reine Elisabeth répondait en ces termes aux réclamations que lui adressait l'Espagne à la suite de quelques prises effectuées par des navires anglais au large des côtes de la Péninsule : « L'usage de la mer et de l'air est commun à tous ; aucun peuple, aucune personne privée ne peut avoir de droit sur l'Océan, parce que ni la nature, ni l'usage public n'en permettent l'occupation ». Grotius nous rapporte, dans son *De mare liberum* (1609), que l'on se servait habituellement de la vue comme mesure nautique pour établir une limite sur les eaux en face de la

côte (1) et le défenseur de la liberté des mers n'hésitait pas, lui aussi, à restreindre cette liberté, quand il le jugeait utile, sur toute la distance donnée du rivage par le rayon visuel (2). Il ne jugeait donc point pareille dérogation comme une véritable atteinte à sa thèse générale.

Lorsque Selden, en 1635, reconnut un droit de propriété à l'Angleterre sur une vaste étendue des flots, droit de propriété entraînant une pleine juridiction civile et criminelle, la possibilité d'interdire le passage aux navires étrangers ou de leur faire acquitter des taxes, les jurisconsultes de l'époque s'occupant de droit maritime furent unanimes à remarquer que Selden invoquait une théorie nouvelle et que, jamais, aucun Etat, Gênes pas plus que Venise, n'avait prétendu à une telle domination sur les mers.

Enfin, si l'on envisage les coutumes qui étaient adoptées çà et là, dans le même temps, et qui reconnais-

(1) Ordonnance de Philippe II, roi d'Espagne, de 1565 : « Nul ne pourra venir sur nos côtes ou à la vue de nos terres pour attendre et endommager les navires de nos alliés à peine de confiscation de corps et biens. »

(2) Grotius adoptait cette mesure pour déterminer la zone de neutralité, à l'intérieur de laquelle on ne pouvait faire de prises et par conséquent jeter le trouble dans les rapports commerciaux entre les pays. Quant au droit de juridiction, il était d'avis de choisir comme mesure pour en fixer les limites la portée des armes, non pas, nous l'avons vu précédemment, qu'il considérât que le droit de juridiction était l'attribut d'une pleine souveraineté, mais parce que pratiquement ce droit reposait plus spécialement sur la contrainte que les Etats riverains pouvaient exercer du rivage.

saient à certains pays — particulièrement dans le Nord — ou à certaines provinces, un droit exclusif de pêche, dans un champ d'action variable, on a une preuve nouvelle qu'il s'agissait bien de prérogatives raisonnables, fondées sur tels ou tels besoins et variant avec eux, et que la conception du droit romain selon laquelle la mer est chose commune était restée toujours vivante.

C'est donc, nous semble-t-il, comme un retour à cette conception romaine et aux usages de l'ancien temps que l'on peut remarquer dans la théorie des servitudes. Partir de ce point que l'Etat riverain n'a pas de droits sur la mer côtière, mais que pour la sécurité de la navigation, pour sa propre défense, il est juste de reconnaître certaines prérogatives que les circonstances, la situation particulière de tel pays, rendrait plus ou moins variables, n'est-ce pas le fond même de la thèse de Grotius, adaptée seulement aux nécessités plus complexes de notre époque ?...

La théorie des servitudes a été magistralement mise en lumière par M. Geouffre de Lapradelle.

L'Etat riverain, selon cet auteur, est dans la même situation qu'un propriétaire qui peut, dans l'intérêt de son bien, imposer certaines restrictions à l'exercice du droit de propriété du voisin, l'empêcher, par exemple, de planter des arbres ou d'ouvrir des fenêtres à moins d'une certaine distance de son domaine. Sur le fonds voisin, le propriétaire n'a cependant ni un droit

de propriété, ni un droit de souveraineté, il dispose de certaines servitudes. Or, si, parmi les servitudes, il en est de conventionnelles et de légales, il en existe aussi de naturelles, qui découlent de la nature des choses. Les droits que possède l'Etat sur la mer adjacente à ses côtes sont donc des servitudes naturelles. Elles résultent de sa qualité même de riverain. Comme une servitude est nécessairement attachée à un fonds dominant ; on comprend que l'Etat ne puisse pas céder ses droits sur la mer côtière sans céder aussi sa côte, et réciproquement.

Pratiquement, cette théorie aboutit à reconnaître exclusivement à l'Etat riverain les droits qu'exige impérieusement la nécessité de sa sauvegarde personnelle. Le principe est que la mer est libre ; la servitude ne se présume pas. On reconnaîtra à l'Etat riverain le droit d'interdire la guerre navale dans le voisinage de ses côtes, pour éviter à ses ressortissants le contre-coup de la bataille, on lui permettra d'imposer aux vaisseaux dans une certaine limite de son rivage une surveillance douanière, de manière à empêcher la contrebande, plus facile sur une frontière maritime que sur une frontière terrestre ; enfin, il aura le pouvoir d'écarter dans un certain rayon autour de ses côtes les navires suspects au point de vue sanitaire, afin d'éviter la propagation des maladies contagieuses sur son territoire. Les limites d'exercice de ces trois servitudes pourront d'ailleurs être diverses et

variables, selon les nécessités de la protection de l'Etat côtier.

Nous ne pouvons qu'admettre les fondements de la théorie des servitudes : l'Etat riverain ne jouit pas d'une souveraineté sur la mer côtière, mais il y exerce seulement des pouvoirs qui ont leur source dans des nécessités pratiques. C'est cette théorie, quelque peu modifiée dans sa base et dans son application, qui constituera bientôt, croyons-nous, le droit commun.

Il serait plus juste, en effet, de dire que l'Etat riverain possède sur la mer côtière des droits qui lui sont propres, soit dans son intérêt, soit dans celui de la navigation en général. Il n'est pas besoin de comparer cet Etat à un propriétaire qui aurait des servitudes sur un fonds voisin. Un propriétaire peut avoir des libertés assez grandes quant à la chasse, la pêche, la faculté de se promener ou de prendre du bois dans la forêt, sur un domaine qui ne lui appartient pas, et si, comme l'on dit, il y a échange de bons procédés, si pour une faveur accordée, soi-même l'on bénéficie de quelque autre, il arrive couramment que l'on scelle par des pactes ces échanges de faveurs, qui pourraient désormais s'appeler des droits.

Or, quel est le propriétaire de la mer ? La société des Etats. Nous sommes ainsi en présence de deux voisins : la société des Etats et le pays riverain. Il est pour le second propriétaire une partie du domaine avoisinant qui ne manque pas d'intérêt, c'est la mer qui borde son rivage et sur laquelle il voudrait jouir

d'une certaine liberté d'action pour se garder de divers périls ou pour augmenter sa richesse. Mais l'autre propriétaire, la Société des Etats a besoin, de son côté de l'aide de son voisin ; elle désire qu'il entretienne des phares sur la côte, qu'il installe des bouées aux endroits dangereux, qu'il ouvre ses ports à tous les vaisseaux... de telle sorte que va s'établir entre nos deux personnes morales un abandon réciproque de pouvoirs, un juste échange de droits.

La façon précédente d'envisager les faits donne plus de souplesse à la théorie nouvelle et permet de reconnaître des droits plus complets à l'Etat riverain. Nous avons vu que M. de Lapradelle n'admettait que trois sortes de prérogatives : une première relative à la défense de l'Etat côtier ; les deux autres concernant sa police douanière ou sanitaire. C'est que l'on ne saurait avoir, de par la loi, sur un fonds voisin, qu'un minimum de pouvoirs ; il n'y a d'atteinte au droit de propriété que dans des limites très rigoureuses.

Sur une base tout à fait étroite reposerait l'idée d'une délégation donnée à l'Etat riverain par la société des Etats. Pour M. Heffter, en effet « La police et la surveillance de certains districts maritimes, dans un intérêt de commerce et de navigation, ont été confiés à l'Etat le plus voisin ». Ainsi, la souveraineté sur la mer appartiendrait à la communauté des Etats, qui délèguerait l'exercice de ses droits, tantôt à tous

les Etats, comme pour la répression de la piraterie, tantôt à l'Etat le plus proche, comme pour la police et la juridiction dans la mer territoriale. On concevrait dès lors que l'Etat ne commande pas d'une manière exclusive et absolue dans la limite de ses eaux côtières ; il pourrait, sans posséder la souveraineté, en exercer seulement un attribut : la juridiction.

La pratique s'oppose nettement à une telle restriction des pouvoirs de l'Etat riverain. Et l'on a d'autant moins de motif sérieux pour adopter ce dernier système que l'idée selon laquelle il y aurait un accord, un échange de droits entre la Société des Etats et le pays côtier, est plus conforme à la réalité que celle d'une simple délégation qui lui serait accordée.

Nous avons suivi d'un œil favorable la théorie du droit romain sur la liberté des mers, à travers les siècles du Moyen Age, car il nous semblait qu'une saine raison l'avait inspirée. L'empire romain s'étendait sur tout le monde civilisé lorsque cette conception prit naissance. Sans doute n'aurait-elle pas eu, dès l'origine, une forme aussi nette dans le cas où des rivalités, des jalousies entre nations voisines auraient pu influencer sur ce point le droit international qui se confondait alors avec le droit romain.

La mer est chose commune, *res communis*, voilà qui constituait un axiome salubre ! Mais cela ne signifiait pas que l'on ne dût aucunement déroger à la règle, et nous avons vu qu'il y avait des mesures adop-

tées, variables, suivant les temps et les lieux dans leur fondement et leur étendue, en deçà desquelles une action particulière était réservée à l'Etat riverain. Déjà, à partir du seizième siècle, il n'eût point été exagéré, à cause du nombre des navires voguant sur de longs parcours et des relations plus constantes qui se créaient d'un pays à l'autre, de reconnaître sur la mer littorale des zones assez spacieuses à l'intérieur desquelles les Etats maritimes auraient exercé la plupart de leurs droits nécessaires. Ce qu'il était facile d'admettre à une époque éloignée sans déroger au principe fondamental auquel nous restons attaché, devient, à plus forte raison, souhaitable de nos jours. Il y a près des côtes un incessant va-et-vient de vaisseaux qui nécessite la mise en vigueur de règlements rigoureux, mais surtout, la population dans ses différentes contrées du monde s'étant accrue dans d'étonnantes proportions, il en est résulté, pour ainsi dire, un vaste lutte pour la vie d'un pays, d'un continent à l'autre. Chaque peuple n'a pas trop de ses richesses propres ; il doit les épargner, en tirer parti spécialement lui-même ; il doit se réserver la pêche, se garder de la contrebande, veiller plus que jamais, pour conserver ses forces intactes, sur la santé publique.

CHAPITRE II

Analyse des droits reconnus à l'État côtier. — Les conceptions nouvelles.

Mais n'est-il pas de moyen plus sûr pour arriver à dégager nettement la doctrine qui s'établira dans l'avenir que d'analyser chacun des droits de l'État riverain tel qu'il nous apparaît dans les relations des pays entre eux, dans la pratique internationale. Car s'il y a des droits pour l'État riverain qui sont consacrés par des coutumes générales et si ces coutumes leur donnent telles formes déterminées, il est à croire que dans l'intérêt du riverain et dans celui des autres États, il est juste qu'il en soit ainsi. Des conventions ont été signées entre les grandes puissances maritimes pour l'unification des règles concernant les abordages et aussi de celles qui s'appliquent à la police sanitaire. Or, les usages qu'elles adoptent ne sont pas inspirés par des principes *a priori* : elles orientent le droit international vers une direction certaine.

Nous verrons que la théorie de la souveraineté ne

peut aller à l'encontre des faits eux-mêmes, que les droits de l'Etat côtier s'exercent sur des distances qui varient, et qu'ils ne s'expliquent point par cette idée que l'Etat est souverain sur les eaux qui bordent ses rivages. Les coutumes dont nous parlions précédemment et qui se sont établies malgré la théorie qui dominait alors, ne peuvent avoir que plus de valeur et de force à nos yeux.

La conclusion à laquelle cette analyse nous conduira, s'imposant à nous de plus en plus fortement, ne sera-t-elle pas la suivante : les Etats maritimes se reconnaissent entre eux sur la mer qui s'étend devant leurs côtes les droits qui leur sont nécessaires pour la protection de certains intérêts plus ou moins essentiels.

I. — LE DROIT DE NEUTRALITÉ.

S'il était d'un grand intérêt, dans les siècles passés, pour les puissances maritimes, de ne point subir les funestes conséquences d'une guerre qui leur était étrangère, si l'on proclamait de différentes façons qu'aucun combat ne pouvait avoir lieu en deçà d'une certaine étendue de mer à partir du rivage, il importe tout autant de nos jours — les guerres maritimes quoique plus rares n'en seraient que plus redoutables dans leurs effets — qu'un belligérant ne puisse troubler le commerce et la sécurité des neutres. Serait-il admissible qu'à la sortie d'un port, que sur un littoral sil-

lonné de navires, les croiseurs de l'un des adversaires exercent un droit de surveillance, entravent la marche de ces vaisseaux, les visitent, prennent en remorque les plus suspects et tous ceux qui naviguent sous le pavillon de l'ennemi ? Et, d'autre part, « un combat à portée de canon peut jeter des boulets sur le territoire neutre, endommager les propriétés, blesser ou tuer des personnes et faire rejaillir ainsi les résultats de la querelle sur un pays qui y est étranger » (1).

Aucun des droits de l'Etat riverain ne paraît mieux fondé que celui de neutralité, lequel concerne la défense directe de ses intérêts. Mais ce droit a pour corollaires des devoirs aussi étendus que délicats. Il n'est pas sans importance pour un belligérant que ses navires, lorsqu'ils ne sont pas éloignés du rivage d'un pays étranger, n'aient point à subir de poursuites de la part de son adversaire. A des époques particulièrement troublées, des Etats se promettaient, par conventions expresses, de faire respecter leurs eaux neutres. L'Angleterre et les Etats-Unis, le 19 novembre 1795, signaient l'accord suivant : « Aucune des deux parties ne souffrira que les vaisseaux appartenant aux citoyens de l'autre soient pris à une portée de canon de la côte, ni dans aucune des baies, rivières ou ports de leurs territoires ». Ou bien, ils prenaient l'engagement de respecter réciproquement leur neutralité au

(1) Ortolan. *Règles internationales et diplomatie de la mer*, t. I, p. 33.

cas où ils deviendraient belligérants : la Grande-Bretagne et les Etats-Unis convenaient, en 1806, que celui des deux contractants qui deviendrait belligérant ne pourrait poursuivre les vaisseaux de l'ennemi qu'au-delà de cinq milles marins de la côte de l'autre contractant resté neutre... Mais les Etats qui n'ont pas pris part à la guerre sont d'autant mieux fondés à vouloir que leurs navires voguent en sécurité jusqu'à une distance raisonnable des côtes. Au riverain, le mieux placé à cet effet, incombe la tâche de protéger avec autant de vigilance que les siens propres, tous les navires marchands qui viennent dans ses ports ou passent près de ses côtes.

Il existe, en outre, pour l'Etat riverain, des devoirs d'impartialité qui l'oblige à ne pas favoriser un belligérant plus qu'un autre et qui ne découlent point du droit de neutralité qu'on lui reconnaît. Ce point est nettement distinct des précédents. Aussi croyons-nous utile d'envisager, dans un ordre successif, les deux questions, nous occupant : 1° de la zone de neutralité relative aux faits de guerre ; 2° du devoir de neutralité de l'Etat riverain, en dehors des faits (1) de guerre.

Pour que l'Etat riverain n'ait pas à souffrir d'un combat naval qui se livrerait en vue de ses côtes, il

(1) Nous employons le mot « faits » dans son sens actif et non point comme synonyme d'événements qui se rapporteraient à la guerre.

semble bien que la portée des armes est la meilleure mesure que l'on puisse employer dans pareil cas ; non pas la portée des armes à compter du rivage, mais à compter de la haute mer, puisque c'est de ce point que nous vient le danger ; il ne faut pas qu'une ville, que des habitants, risquent d'être atteints par des projectiles. Avec la doctrine de la souveraineté, l'on admettait que la réelle portée du canon devait marquer la zone d'exercice du droit de neutralité. C'est ce qui résulte des discussions de l'Institut de droit international sur la mer territoriale en 1894 (1). M. Desjardins disait : « Un combat naval s'engage à sept milles d'une côte neutre ; les projectiles atteignent la côte, et l'on voudrait que le neutre n'eût pas le droit de les contraindre à aller se battre ailleurs, qu'il laisserait détruire ses marines ! Mais on n'obtiendra jamais cela d'un Etat. » Cependant, pour être d'accord avec la théorie de la souveraineté de l'Etat sur une certaine étendue de mer côtière appelée la mer territoriale, il aurait fallu que sur tout l'espace des eaux compris dans les limites ordinaires de trois milles marins, aucun projectile ne pût tomber et que, par conséquent, l'on ait reculé à une portée de canon des points extrêmes de la mer territoriale la défense faite

(1) A la cession de Genève, en 1892, l'on avait adopté la décision suivante : « En cas de guerre, l'Etat riverain a le droit de fixer par sa déclaration de neutralité ou par notification spéciale, la zone de neutralité au-delà de six milles jusqu'à portée du canon des côtes. » (art. 4.).

aux belligérants de se livrer un combat naval. Dans la pratique on n'a pas considéré les dangers que pouvaient causer des projectiles tombant dans les eaux rapprochées du rivage comme assez nombreux pour faire reculer ainsi la ligne de neutralité.

En ce qui concerne les prises des navires ennemis et la surveillance des navires neutres, la zone de défense que l'on adoptait était en général supérieure à la portée du canon. Un arrêt du Conseil des prises de la République française du 27 thermidor an VIII avait consacré la distance de deux lieues marines (six milles marins) comme formant la limite en deçà laquelle aucune prise ne pouvait être effectuée normalement (1). Dans la convention de 1806 entre la Grande-Bretagne et les Etats-Unis, il était parlé d'une distance de cinq milles marins. Azuni proposait une limite de six milles (2). Pendant la guerre de Sécession, le gouvernement espagnol revendiquait un rayon de neutralité, surtout pour les prises et la surveillance des navires, de six milles autour de l'île de Cuba.

Aujourd'hui la portée du canon est suffisamment étendue pour que l'on n'ait plus à séparer sur des longueurs différentes la défense faite aux navires belligérants de livrer un combat et celle d'opérer des

(1) F. de Cussy. *Phases et causes célèbres du droit maritime des nations*, t. I, p. 96.

(2) Azuni. *Droit international maritime de l'Europe*, t. I, p. 256.

prises. Quand des Etats fixent d'une façon précise leur zone de neutralité, la limite indiquée s'applique aux deux sortes d'interdictions. Par le décret du 18 octobre 1912 (*Journal Officiel*, 20 octobre), la France étendit à dix milles marins sa zone de neutralité.

Le riverain doit, dans la zone qu'il a adoptée, interdire tout combat naval, car une flotte belligérante pourrait s'y croire en sécurité ; et, s'il permet des rencontres le long d'un littoral, en prévenir à temps les deux adversaires. Le devoir du riverain est encore d'empêcher, dans ces limites, la capture ou simplement la visite des navires, soit ennemis, soit neutres ; un vaisseau marchand serait-il capturé, l'Etat côtier doit « user des moyens dont il dispose pour que la prise soit relâchée avec ses officiers et son équipage et pour que l'équipage pris à bord par le capitaine soit interné » (1).

Somme toute, la pratique oscille à l'heure actuelle entre les distances de cinq à six milles marins pour l'étendue du droit de neutralité. Ces limites correspondent assez exactement avec la portée moyenne des armes à feu qui sont à bord d'un navire de guerre. Il n'est point probable que l'on adopte une distance plus grande pour les prises effectuées par l'une des flottes

(1) Art. 3 de la Convention de la Haye du 18 octobre 1907, concernant les droits et devoirs des Puissances neutres en cas de guerre maritime.

ennemies, à cause des devoirs rigoureux incombant à l'Etat côtier.

Bien distincte de la précédente est la question qui se rapporte à l'impartialité que, d'une façon générale l'Etat riverain doit garder vis-à-vis de l'un et l'autre belligérant. Selon l'article 13 de la Convention de La Haye, du 18 octobre 1907, concernant les droits et les devoirs des puissances neutres en cas de guerre maritime : « Si une puissance avisée de l'ouverture des hostilités apprend qu'un navire de guerre d'un belligérant se trouve dans un de ses ports et rades ou eaux nationales, elle doit notifier audit navire qu'il devra partir dans les vingt-quatre heures ou dans le délai prescrit par la loi locale ».

Et l'article 18 dit que : « Les navires de guerre belligérants ne peuvent se servir de leurs ports (des puissances neutres), rades et eaux territoriales neutres, pour renouveler ou augmenter leurs approvisionnements militaires ou leur armement, ainsi que pour compléter leur équipage » (1). Il s'en suit que l'idée tout à fait fausse que l'on avait encore de la mer territoriale nous ramène à la question, qui ne saurait trouver place ici à peine de nous engager dans les chemins les plus obscurs, des eaux neutres, de la mer territoriale !

Que l'on pose des règles au sujet de l'admission de

(1) *Les deux conférences de la paix 1899-1907*. Avec un avant-propos de M. L. Renault, 2^e édition, Paris, 1909, p. 167.

navires belligérants dans les rades ou dans les ports des puissances neutres, des règles plus générales concernant les secours que l'on peut offrir à un navire de guerre, rien n'est plus souhaitable et celles que l'on a admises dans l'Acte final de la Conférence de La Haye, en 1907, nous paraissent en tous points excellentes. L'on ne peut que désirer un accord définitif à ce sujet.

Mais qu'entend-on par l'admission des navires belligérants dans les eaux territoriales du riverain ? Une flotte belligérante ne peut-elle pas, en se conformant aux prescriptions relatives à la zone de neutralité, passer près du rivage d'un pays et y jeter l'ancre si bon lui semble ? Elle ne doit pas se servir, dit-on, des eaux territoriales comme base d'opérations. Voilà un terme qui est bien vague (1). Mais que nous importe qu'une flotte séjourne le long de tel ou tel littoral si elle ne cause point de préjudice à la marche normale de la navigation ?

Si l'on reconnaît à l'Etat riverain le droit de prendre les mesures nécessaires sur une certaine étendue

(1) « Un territoire neutre, disait l'article 10 du projet britannique, ou des eaux neutres, seront considérés comme servant de bases d'opération à un belligérant, lorsque entre autres : a) il aura été installé sur le territoire neutre ou à bord d'un navire, dans les eaux neutres, une station radio-télégraphique ou tout autre appareil destiné à maintenir la communication avec les navires de guerre belligérants ; b) les navires belligérants se feraient ravitailler dans les eaux neutres par des vaisseaux auxiliaires de leurs flottes. » (V. Ch. Dupuis. *Le droit de la guerre maritime d'après les conférences de La Haye et de Londres*. Paris 1911, p. 503.)

de la mer côtière pour empêcher qu'il n'ait à subir de dommages trop directs dans une guerre navale, de quelle nécessité est-il, pour lui, pour les autres Etats, qu'il interdise à des navires de guerre les approches de son rivage ?... La mer ne doit-elle pas rester libre pour chacun, tant qu'un intérêt primordial du riverain ou de la navigation n'entre pas en jeu ? Et peut-on invoquer un devoir d'impartialité là où des droits ne sauraient exister ? Pourquoi parler, d'autre part, de mer territoriale lorsqu'il s'agit de secours que l'on donnerait à une flotte belligérante. Ne pourrait-on aussi bien la ravitailler, lui apporter des tonnes de charbon, lui fournir des mécaniciens à dix lieues du rivage qu'à trois, quatre ou cinq milles ? La flotte russe, quand elle s'approvisionna de charbon à Cherbourg, quand elle se ravitailla à Madagascar, avait grand soin de rester éloignée à une distance de trois milles marins du rivage, pour ne pas qu'on puisse nous accuser de violer notre neutralité. Est-ce qu'un seul fait n'aurait pas dû attirer l'attention, à savoir si l'aide fourni dans ces occasions par la France était conforme à une attitude de stricte neutralité ? Il fallait s'assurer que nos chantiers n'avaient pas donné telles ou telles pièces de trop, que des munitions n'avaient pas été transportées sur ces vaisseaux, que des médecins du lieu n'avaient pas prêté leur concours à l'équipage, etc...

Parler des eaux neutres, de la mer territoriale, c'est

dans ce cas, ouvrir le champ à des controverses semblables à celles que nous avons eu l'occasion de voir pour les baies de Cameraine et de Kam Ranh. C'est faire surgir inutilement et sans aucune raison, des discussions sur l'étendue de la mer territoriale, que le riverain croira raisonnable de fixer à trois milles, la mesure normale, et son adversaire à quatre, cinq milles, sous le prétexte qu'il s'agit d'événements de guerre...

A notre point de vue, en partant du principe du libre usage de la mer, il ne faudrait s'occuper que de réglementer les cas qui peuvent se rattacher logiquement à l'attitude plus ou moins partielle du neutre, c'est-à-dire : 1° l'admission des navires belligérants dans les ports et les rades de l'Etat riverain; 2° les secours que dans ces ports et rades, *ou partout ailleurs*, l'on pourrait leur donner.

Nous avons là un exemple frappant des conséquences fâcheuses auxquelles l'on ne peut qu'aboutir avec la doctrine fondée sur la souveraineté de l'Etat côtier. Car si dans la pratique on s'écarte plus ou moins de la théorie, si les droits de l'Etat riverain s'exercent dans des limites appropriées aux circonstances, l'on se heurte, malgré tout, à un moment donné, à l'entité subsistante, à cette restriction qu'est la mer territoriale faussement comprise au vrai principe de la liberté des mers.

II. — LE DROIT DE DÉFENSE.

Il serait bien étonnant, la théorie de la souveraineté se trouvant appuyée sur la force des armes, que l'on ne parle aussi de l'étendue de la mer territoriale quand il s'agit pour l'Etat riverain d'exercer son droit de défense. Si le canon, en effet, peut jouer un rôle utile, c'est bien en temps de guerre. On s'empresse donc de déclarer, avec la théorie précédente, que l'Etat riverain devenu belligérant pourrait étendre jusqu'à l'extrême portée du canon sa mer territoriale. L'Italie, par la loi du 16 juin 1912, en fixait les limites à dix milles marins. C'est même pour les partisans de la doctrine ancienne un argument qui leur paraît des plus solides que de dire : Il est indispensable d'invoquer la souveraineté de l'Etat côtier fondée sur la force des armes pour qu'en cas de guerre il soit libre jusqu'à la portée du canon, d'aviser à ses moyens de défense.

Cet Etat peut se défendre des attaques de l'ennemi de différentes façons. Il est évident que les batteries installées sur la côte, principalement aux alentours d'une rade, d'un port de guerre ou de commerce, sont les meilleures armes de défense et celles qu'on emploiera normalement. Pour répondre aux attaques de son adversaire, il n'est alors pas plus indispensable à l'Etat riverain d'exercer une souveraineté sur la partie des eaux qu'il balaie de projectiles, que ses flottes

n'ont, dans la haute mer, besoin d'un droit particulier pour livrer bataille. De plus, écarter l'ennemi du rivage c'est rendre service en même temps aux navires neutres qui voudraient se rapprocher de la côte ou gagner tel ou tel port.

Mais que penser des autres moyens de protection dont l'Etat riverain ferait usage : les mines sous-marines ? Comment lui accorder le droit de placer ces terribles engins sur certaines étendues de la mer, s'il n'y exerce pas sa souveraineté ? Il est aussi difficile d'admettre, avec le principe de la souveraineté de l'Etat côtier sur la mer territoriale qu'avec celui de la pleine liberté de la mer, le droit, pour le riverain, de suspendre la navigation le long d'une côte en la jalonnant de mines sous-marines. Car la première théorie avait toujours réservé — et cela a été formellement indiqué dans la session de l'Institut de droit international de 1894 (1) — que les navires étrangers avaient un droit de passage inoffensif dans les eaux territoriales d'un Etat. Il existe des mines automatiques et des mines que l'on fait exploser de terre. Les mines automatiques seules nous intéressent à cause des dangers qu'elles présentent ; on distingue celles qui sont amarrées et celles qui ne le sont pas. L'Acte final de la Conférence de La Haye de 1907 prohibe

(1) *Annuaire de l'Institut de droit international*, t. XIII, p. 309.

absolument les mines non amarrées (1), à moins qu'elles n'éclatent dans le délai d'une heure après qu'on les a posées ; il faudra veiller, pendant ce temps, à ce que des navires de commerce n'entrent pas dans la zone dangereuse. Mais l'usage des mines amarrées est permis sous certaines conditions : « Il est interdit de placer des mines automatiques de contact devant les côtes et les ports de l'adversaire, dans le seul but d'intercepter la navigation de commerce » (art. 12 de la Convention). *A fortiori*, le riverain, pour sa sécurité, aurait-il le droit d'en placer dans les eaux qui bordent son rivage.

Toutes les puissances n'approuvèrent pas cette décision. L'Angleterre déclara, par exemple, qu'elle n'emploierait jamais de tels engins le long de ses côtes. Permettre à un Etat de rendre inaccessible à la navigation toute une partie de la mer et sans que ce moyen de défense soit d'une nécessité absolue, une telle pratique, en admettant même qu'elle fût légitimée par la théorie de la souveraineté, ne serait-elle pas condamnable ? (2).

(1) Pendant la guerre russo-japonaise, l'on fit de part et d'autre un abus désastreux de ces moyens de défense, et nombre de navires marchands qui se livraient au cabotage près des côtes de Chine, furent engloutis dans les mois qui suivirent la guerre, en rencontrant des navires qui flottaient çà et là. On a évalué le nombre des victimes à plus de cinq cents !

(2) Nous ne saurions donc trouver fondées ces conclusions de M. Dupuis, plus catégoriques même que les articles de la Convention de la Haye : « On pourrait sans doute admettre

La question n'est plus la même quand il s'agit de défendre l'entrée d'un port ou d'une rade ; là, l'Etat riverain a des intérêts vitaux à sauvegarder ; ce sont des points essentiellement vulnérables pour lui. Il faut remarquer aussi le caractère d'exception que présenteraient des mesures appliquées seulement à des ports ou à des rades ; enfin, ces parties de la mer sont comprises dans le domaine maritime de l'Etat côtier ; il doit les défendre autant que son territoire ; or, le canon n'aurait pas toujours une portée suffisante du rivage pour garantir d'une façon certaine toute l'étendue de ces eaux.

Le blocus d'un port ou d'une côte effectué par l'un des belligérants présente un caractère particulier. Le but en est soit d'immobiliser une fraction des unités de guerre ennemies, soit d'empêcher le ravitaillement d'une place ou d'une contrée. Les neutres ne peuvent se plaindre de se voir interdire l'accès d'un port de commerce, d'une station navale, qui font partie du

que les eaux territoriales des belligérants fussent pendant la guerre, rendues inaccessibles, à la condition que les neutres, prévenus du danger, aient la faculté de s'y soustraire, mais encore faudrait-il que les mines immergées dans les eaux territoriales, fussent dans l'impossibilité d'aller en pleine mer répandre le péril qu'elles ne doivent avoir que dans la zone soumise à la juridiction de l'Etat riverain. » (Ch. Dupuis : *Le droit de la guerre maritime*, d'après les conférences de La Haye et de Londres, chapitre XII.)

domaine propre de l'Etat riverain ; ils gardent le long des côtes toute liberté de naviguer, à cette condition qu'ils ne se rendent pas vers un port dont l'entrée est défendue.

Mais l'on ne saurait admettre que pour utiliser ailleurs les forces qu'il emploierait au blocus, l'un des belligérants entoure d'une ceinture de mines une place à investir, et encore moins qu'il immerge des explosifs dans le voisinage des côtes. Les raisons qui, dans ce dernier cas, empêchent l'Etat riverain d'user de mines sous-marines, s'appliquent tout aussi bien à son adversaire ; et s'il est possible au riverain de protéger par des explosifs les abords directs d'une rade ou d'un port, il ne doit pas en être de même pour l'assiégeant qui placerait ses engins, non pas dans les abords directs de la rade ou du port, mais dans les alentours, c'est-à-dire dans une partie de la mer qui peut être utile à la navigation ; notre belligérant ne pourrait, d'ailleurs, — et cette raison est décisive, — qu'immerger des mines ou torpilles non amarrées, interdites formellement par la Convention de La Haye.

Les partisans de la théorie de la souveraineté qui font découler les droits de l'Etat riverain des pouvoirs qu'il exerce sur la mer territoriale, disent que dans le cas d'un blocus, il y a une sorte de substitution de souveraineté : les pouvoirs que le riverain ne peut plus exercer sur la mer territoriale passeraient aux mains de son adversaire. Et ceux des partisans de la

doctrine ancienne, qui admettent en faveur de l'Etat riverain l'emploi de mines sous-marines dans l'étendue des eaux territoriales, reconnaissent alors le même droit à son ennemi.

La théorie de la souveraineté fût-elle même solidement fondée, ce serait tirer une conclusion dépassant singulièrement les prémisses que de substituer à la souveraineté du riverain celle de son adversaire. Les pouvoirs de l'Etat côtier reposent sur le fait qu'il peut exercer une action habituelle, permanente, du rivage sur une partie des eaux littorales, que la mer avoisinant les côtes est pour cet Etat d'un intérêt particulier et qu'il est en droit d'y revendiquer une situation privilégiée, au besoin une complète domination, jusqu'au point où il est le maître par la force de ses armes. Mais l'ennemi, qui vient du large, à quel droit peut-il prétendre ? La personnalité du riverain s'effaçant, les eaux territoriales cessent d'offrir un caractère spécial ; son adversaire lui ravirait-il une souveraineté dont les conditions d'existence ont disparu. Il faudrait que l'ennemi débarque sur le rivage, s'y installe, l'occupe, pour que l'on pût envisager une substitution de souveraineté. Dans la pratique, les moyens de contrainte diffèreraient : ce n'est que du rivage que l'on peut placer des mines amarrées.

Les guerres les plus récentes ne nous fournissent pas d'indications précises sur l'orientation de la cou-

tume en ce qui concerne la défense de l'Etat riverain. C'est l'emploi qui serait fait des mines sous-marines qu'il serait pour nous intéressant de connaître. A cet égard, les Russes et les Japonais purent se livrer, dans les mers d'Extrême-Orient, à des abus que certainement les puissances neutres de l'Europe n'auraient pas tolérés sur un théâtre d'opérations plus rapproché. La Turquie, ces trois dernières années, pour mieux protéger Constantinople contre l'attaque des Italiens, puis des Grecs, établit, à différentes reprises, tout un réseau d'explosifs dans le détroit des Dardanelles. Ce détroit est loin d'atteindre en largeur la double portée du canon ; aucun grief, selon la doctrine de la souveraineté, n'était donc à adresser à la Turquie. Cependant, il n'est pas probable que dans une guerre maritime les Etats s'en tiennent, pour l'usage des mines, aux principes de la Convention de La Haye. D'une part, il y a des situations dans lesquelles l'Etat riverain n'hésiterait point à dépasser la limite de ses eaux territoriales pour user de tous les moyens possibles de défense. Ainsi, le Danemark, bien que le Sund ait une largeur de vingt-cinq kilomètres à certains endroits, ne placerait-il pas, avec l'approbation tacite de la Suède, des explosifs sur toutes les eaux du détroit, si une attaque imminente était à craindre du côté de la mer du Nord ? Mais, d'une façon générale, à cause de l'intérêt supérieur de la navigation, auquel il ne serait pas étranger, l'Etat

riverain bornerait, sans doute, dans des limites plus strictes que celles de la mer territoriale, l'emploi des mines sous-marines. Des explosifs qui se trouvent amarrés peuvent rompre sous l'effort d'une tempête, le câble qui les retient au rivage ; il serait déjà très important pour ce seul fait qu'on ne les utilisât que dans une stricte nécessité.

On objecte, il est vrai, que de tels engins sont un moyen de défense bien équitable pour les petits pays qui auraient de la sorte, à bon compte, la possibilité de résister aux attaques d'un ennemi plus puissant. Il y a des navires de guerre, des torpilleurs, des sous-marins d'un achat peu élevé, qui constituent, pour les Etats secondaires, des armes très redoutables. Il leur serait possible aussi d'immerger assez loin de leurs côtes de nombreuses mines sans contact qui, en temps de guerre, seraient remontées près de la surface des eaux et que l'on pourrait faire exploser de postes établis sur le rivage.

III. — LE DROIT DE PÊCHE.

Il y a toute une catégorie d'humbles travailleurs répandus le long des côtes, qui vivent du produit de leurs filets et c'est pour cela — quoique constituant une ressource très utile pour les habitants d'un pays — que la pêche a toujours été regardée comme une richesse de premier ordre.

Les Puissances maritimes, lorsqu'elles étaient en guerre, témoignaient volontiers de leur respect pour les pêcheurs, au dur métier, en les garantissant par des trêves pêcheresses de tout acte d'hostilité : « Voulons que pour la haranguaisne et pesches d'autres poissons, notre admiral puisse en temps de guerre accorder trêves pescheresses à nos ennemis et à leurs subiects » (1). La France mit jusqu'à nos jours un point d'honneur à épargner aux populations côtières de ses ennemis les cruelles conséquences de la guerre.

Que la pêche fût une si précieuse richesse, nous le voyons par le rôle qu'elle a joué dans les questions relatives à la mer côtière. Les Etats maritimes s'efforçaient d'en réserver au loin les profits à ses seuls nationaux : tel était bien le véritable fondement de ces systèmes de mesure abusifs dont ils se servaient pour retenir à l'intérieur des golfes et des baies la plus grande partie des eaux sous leur propre domination. Dans les régions septentrionales de l'Europe, en Norvège, en Ecosse, s'étendaient le long du rivage des zones de mer plus ou moins vastes que les étrangers ne pouvaient franchir pour se livrer à la pêche ; et n'était-ce pas, en se fondant sur son utilité pour les habitants du pays que Valin reconnaissait aux nations maritimes un droit de propriété sur la mer littorale, système qu'Emer de Vattel, qui le reprenait,

(1) *Le Code du Roy Henri II, roi de France et de Pologne*, livre 20, titre 16.

formulait en ces termes : « Les divers usages de la mer près des côtes la rendent très susceptible de propriété. On y pêche, on en tire des coquillages, des perles, de l'ambre. Or, à tous ces égards, son usage n'est pas inépuisable ; de sorte que la nation à qui les côtes appartiennent, peut s'approprier un bien dont elle est à partie de s'emparer et en faire son profit » (1).

Tout s'accorde, il est vrai, pour reconnaître à l'Etat riverain un droit de pêche particulier sur la mer qui avoisine ses côtes. La faune marine n'est pas inépuisable. S'il y avait trop de pêcheurs admis dans certains parages, « s'il n'y avait ni règlements, ni police maritime, une foule de produits sous-marins viendraient à disparaître assez rapidement et la destruction de certaines espèces de poissons se produirait vite, causée par l'imprévoyance ou l'avidité des pêcheurs ». Ce droit de l'Etat riverain, sous des formes variables, a dû exister dès les temps les plus anciens. Au cours de notre histoire, dans différents traités, il a été nettement établi.

Dans le traité d'Utrecht (13 mars-17 avril 1713), nous lisons la clause suivante, relative à l'île de Terre-Neuve, que la France cédait à l'Angleterre : « Dans ladite île, il ne sera pas permis auxdits sujets de la

(1) *Le droit des gens ou principes de la loi naturelle*, liv. I, ch. XXIII, p. 140.

France de pêcher et de sécher le poisson en aucune autre partie que depuis le lieu appelé cap de Bonavista jusqu'à l'extrémité septentrionale de ladite île, et, au-delà, en suivant la partie occidentale jusqu'au lieu appelé Pointe-Riche » (1). Le rivage sur lequel nous pouvions établir des sècheries et des baraquements provisoires, fut dénommé le French-Shore. L'Angleterre disposait pleinement, on le voit, de son droit de pêche sur les côtes de Terre-Neuve : elle en cédait une partie à la France, à l'exception des autres pays. Et cela ne lui fut, plus tard, jamais contesté. Le traité de Paris, signé le 10 février 1763 par la France, l'Angleterre et l'Espagne, et qui nous enlevait nos possessions des Indes et du Canada, contenait la disposition suivante (art. 5), au sujet de nos droits de pêche sur les rivages nord-est de l'Atlantique : «...Et Sa Majesté britannique consent à laisser aux sujets du roi très chrétien la liberté de pêcher dans le golfe Saint-Laurent, à condition que les sujets de la France n'exercent la dite pêche qu'à la distance de trois lieues de toutes les côtes appartenant à la Grande-Bretagne, soit celle du continent, soit celles des îles situées dans le golfe Saint-Laurent. Et pour ce qui concerne la pêche sur les côtes de l'île du Cap Breton, hors dudit golfe, il sera permis aux sujets du roi très chrétien d'exercer la dite pêche jusqu'à la dis-

(1) De Clercq, T. I, p. 2.

tance de quinze lieues des côtes de l'île du Cap Breton ; et la pêche sur les côtes de la Nouvelle-Ecosse ou Acadie, et partout ailleurs, hors du dit golfe, restera sur le pied des traités antérieurs » (1). La coutume internationale n'adoptait donc pas à cette époque de mesure précise pour délimiter l'exercice du droit de pêche. Il ressort de la clause précédente que le riverain était libre d'étendre jusqu'en pleine mer sa prérogative.

Le Pacte de famille conclu le 15 août 1761 entre les rois de France, d'Espagne et le duc de Parme, stipulait une concession de pêche réciproque en faveur des Espagnols et des Français.

L'article 12 des Capitulations du 28 mai 1740 nous donnait « permission de pêcher poissons et corail dans le golfe d'Ustengha ». La loi du 17 floréal an X affirma ce monopole à une compagnie.

La théorie de la souveraineté et de la portée du canon devait contenir peu à peu dans la limite de trois milles marins, l'exercice du droit de pêche. La première convention où il soit fait usage de cette mesure est celle du 20 octobre 1818 qui réglemente le droit de pêche des habitants des Etats-Unis dans certaines possessions anglaises. Vient ensuite le traité de pêche du 2 août 1792 entre la France et l'Angleterre (2). Depuis lors, cette mesure fut adoptée par un grand nom-

(1) *Ibid.*, T. I, p. 89.

(2) Art. 9 : « Les sujets de S. M. le roi des Français joui-

bre de pays et finit par constituer le droit commun (1). La Convention de La Haye du 6 mai 1882 qui régleme la pêche dans la mer du Nord s'ap-

ront du droit exclusif de pêche dans le rayon de trois milles, à partir de la laisse de basse mer, le long de toute l'étendue des côtes de France; et les sujets de S.M. britannique jouiront du droit exclusif de pêche dans un rayon de trois milles de la laisse de basse mer, le long de toute l'étendue des côtes des îles britanniques. » Martins, T. XVI, p. 954.

(1) Toutefois d'anciennes coutumes restaient vivaces dans des mers lointaines, et d'autant plus qu'elles avaient servi de base à des traités.

L'affaire qui eut à ce propos le plus de retentissement, est celle des pêcheries de phoques dans la mer de Behring. Les Etats-Unis, qui avaient acheté en 1867, à la Russie, ses territoires de l'Alaska, prétendaient avoir hérité en même temps d'une partie des droits de pêche que la Russie s'était réservés par l'ukase du 16 septembre 1821, dans la mer de Behring : art 1 : « Il est permis aux sujets russes de fabriquer, de pêcher la baleine et autres poissons et d'exercer toute autre espèce d'industrie dans les îles, ports, et dans le golfe en général, le long des côtes nord-ouest d'Amérique, à partir du détroit de Behring jusqu'au 51° degré de latitude nord, comme aussi le long des îles Aléoutiennes et sur la côte est de la Sibérie et des îles Kurile, c'est-à-dire depuis le détroit de Behring jusqu'au cap situé au nord de l'île d'Urup, soit jusqu'au 45° degré de latitude nord. » Art. 2 : « En conséquence, il est interdit à tous bateaux étrangers d'aborder aux établissements russes mentionnés au paragraphe qui précède et de les approcher en dedans cent milles italiens. »

Sans doute des traités étaient intervenus les 15-17 avril 1824 entre la Russie et les Etats-Unis, les 16-28 février 1825 entre la Russie et la Grande-Bretagne, qui établissaient une tolérance de pêche et de navigation en faveur de ces deux pays dans la mer de Behring. Mais ne résultait-il pas des précédentes conventions elles-mêmes, que le principe de souveraineté posé par l'ukase de 1821, était subsistant et bien reconnu? Forts de ces droits, les Etats-Unis prétendaient exercer un contrôle très serré sur la pêche des phoques pratiquée par des navires canadiens autour des îles Aléoutiennes. Sous des prétextes plus ou moins fondés, leurs croiseurs

plique jusqu'à trois mille marins des côtes des pays contractants. De récents arbitrages (mer de Behring ; affaires des pêcheries sur les côtes nord-est de l'Atlantique) se fondent également sur les trois milles.

A l'heure actuelle, il semble qu'on veuille s'en tenir à cette limite, qui est suffisante pour protéger les intérêts de la majorité des pêcheurs, et les plus intéressants, ceux qui se livrent à la petite pêche : montés sur de légères embarcations, ils vont rarement s'aventurer au large ; ils tendent leurs filets à trois, quatre kilomètres du rivage ; dans cet espace de la mer, ils trouvent suffisamment de poissons pour être

s'emparèrent en 1886 de trois bateaux de pêche canadiens, qu'ils ne relâchèrent qu'après avoir confisqué la cargaison ; en 1887, ils opèrent de nouvelles prises, qui se continuent en 1889 par la saisie de cinq bateaux canadiens. De tels faits amenèrent chaque fois de vives réclamations de la part de l'Angleterre. Il fut enfin convenu que de part et d'autre, l'on s'en remettrait à un arbitrage.

Le tribunal d'arbitrage, que présidait le baron de Courcelles, et qui se réunit à Paris en 1893, décida que les prétentions des Etats-Unis étaient mal fondées, qu'ils ne pouvaient se prévaloir d'anciens usages, même reconnus par eux en 1824 en faveur de la Russie, et qui étaient devenus contraire au droit commun de l'époque, que l'exercice de la pêche ne devait leur être réservé que dans une limite de trois milles autour des îles Aléoutiennes et en face des rivages de l'Alaska, mais que pour prévenir la destruction des phoques il était souhaitable que des arrangements intervenissent entre les pays intéressés, arrangements qui consistaient, par exemple, à établir une zone de protection de soixante milles au large des îles Aléoutiennes, et à s'interdire la pêche des phoques du mois de mai au mois d'août.

L'Angleterre et les Etats-Unis devaient adopter ces dernières et si sages propositions.

bien rémunérés de leurs peines. D'ailleurs, vers la haute mer la faune marine, généralement, devient plus rare. Si les habitants sont en petit nombre sur un littoral, l'Etat riverain peut y admettre des étrangers qui sont soumis au paiement d'une patente. Toute autre est ce qu'on appelle la grande pêche : celle-ci se pratique sur de grandes étendues de la mer. Les navires, parfois des vapeurs importants, quittent leur port d'attache et restent plusieurs jours absents. Ils vont dans les eaux si poissonneuses de l'Afrique occidentale, de la mer du Nord, tels ces bateaux de la Compagnie allemande de Geestemünde qui font des voyages d'une semaine environ dans la mer du Nord, qu'ils parcourent avec d'immenses filets à traîne ou à ciseaux d'une ouverture de vingt à trente mètres, accrochés à la poupe, et qui rapportent en moyenne dix mille kilogrammes de poissons. Sans doute, les Etats maritimes seront obligés de réglementer par des conventions la pêche en pleine mer, sans quoi maintes espèces de poissons viendraient à disparaître. L'on voit les conséquences désastreuses qu'il y aurait à ce que ces derniers bateaux de pêche puissent venir opérer le long des côtes ; les petits pêcheurs veraient bientôt leur mer improductive : parfois ils sont eux-mêmes obligés de ne point user de tels ou tels engins qui leur donneraient de trop belles pêches !

Mais il est d'autres produits de la mer que les poissons et qui offrent aux habitants du pays des res-

sources non moins importantes : ce sont le corail, les perles, les coquillages... Dans la pratique on admet que le droit de retirer des flots ces précieux produits s'étend plus loin que les trois milles marins. Ainsi, il se trouve autour de l'île Ceylan des bancs de perles jusqu'à dix milles du rivage ; et seuls les indigènes ou les Anglais peuvent les exploiter. Certains auteurs avaient désiré que l'on se servît de la sonde pour fixer, le long des côtes, l'étendue de la mer territoriale (1). Dans les cas précédents, le droit de pêche s'étend jusqu'aux points où l'extraction des perles, du corail, est réalisable : c'est, en quelque sorte, le territoire même qui se continue dans la mer et qui procure, par ses richesses, un droit particulier aux riverains.

Pour protéger leurs pêcheurs, les Etats maritimes font généralement une réserve dans les traités de commerce et de navigation établissant une commune franchise pour l'admission de leurs produits : une exception est faite pour le poisson, ou tout au moins certaines espèces de poissons. Nous citerons comme exemple le traité du 31 octobre 1881 (art. 9) entre la France et la Belgique (2).

Il n'y a que les pays dont la population est peu nombreuse qui permettent aux étrangers de venir

(1) V. Valin, *Commentaire sur l'Ordonnance de la marine de 1681*, livre V, titre I.

(2) De Clercq. T. XIII, p. 133.

pêcher à leur gré sur leurs côtes. Le Pérou a proclamé cette liberté par la loi du 26 octobre 1899. Les pays nouveaux ont un avantage, en effet, à attirer sur leurs bords des étrangers qui, peut-être, se mêleront facilement avec l'élément local de la population.

IV. — LE DROIT DE LA JURIDICTION.

On aurait pu déduire de la théorie de la souveraineté une compétence absolue des tribunaux du pays riverain à l'égard de tous les faits commis à bord d'un navire étranger dans les eaux territoriales de ce pays. Mais nul Code européen ne reconnaissait en pareil cas des droits aussi étendus à la justice locale. L'on faisait une différence essentielle entre les navires de passage dans la mer territoriale et ceux qui se trouvaient dans un port ; et même, pour ces derniers, maints pays, comme la France, l'Italie, la Belgique, étaient-ils loin d'admettre une assimilation totale entre les faits commis à bords des vaisseaux étrangers et ceux qui seraient survenus sur son territoire.

Tous les auteurs, cependant, n'étaient pas unanimes sur ce point. M. Faustin Elie ne disait-il pas : « Dans cette partie de la mer que les publicistes ont appelé, avec raison, territoriale, parce qu'elle continue et prolonge le territoire auquel elle est assimilée, la souveraineté de la nation s'étend sans contestation. La juridiction lui appartient donc également sur les

mêmes eaux. En conséquence, les crimes et les délits qui y sont commis sont considérés comme ayant été commis sur le territoire même et sont justiciables des tribunaux établis sur le territoire » (1). M. Ortolan souhaitait une complète assimilation, pour la connaissance des crimes ou délits, entre les ports, les rades et la mer territoriale. Nous citerons enfin le passage suivant tiré du *Traité de droit international*, de M. Foelix (2). « La domination d'une nation s'étendant sur les parties de la mer voisines des côtes, il suit de là que la juridiction sur ces mêmes eaux appartient également à cette nation ; en d'autres termes, que les crimes et délits commis sur ces eaux sont considérés comme commis dans le territoire de la même nation et peuvent être soumis à ses autorités ».

L'opinion émise par ces différents auteurs restait toute exceptionnelle : l'étonnement que suscita le Territorial Waters Jurisdiction Act en 1878 et les controverses qui s'élevèrent à ce propos nous montrent que la pratique n'était point d'accord — et loin de là — avec les idées que nous avons vues.

Au mois de mai 1876 le navire allemand *Franconia* aborda le navire anglais *Stratklyde* dans la Manche, à moins d'une lieue marine de Douvres. Il y eut un homme de tué à bord du *Stratklyde*. Le capitaine

(1) *Traité de l'Instruction criminelle*, 2^e édition, Paris 1866-67, t. II, p. 86.

(2) T. II, p. 260.

allemand fut traduit devant le Central criminel Court. Un verdict de culpabilité était rendu par le jury ; mais le juge réserva la question de compétence ; la Cour chargée d'examiner les cas réservés à la Couronne décida, par huit voix, parmi lesquelles celle de sir R. Phillimore, juge de la Haute-Cour d'Amirauté, contre six, que l'exception d'incompétence devait être accueillie. En Angleterre, on s'émut de l'arrêté d'incompétence. Un membre du Parlement présenta un projet de loi tendant à poser le principe que les eaux territoriales faisaient partie du domaine de la Couronne et qu'il y avait lieu d'appliquer un droit de juridiction absolu sur cette partie de la mer. Le projet n'aboutit pas. Mais, en 1878, le gouvernement proposa un bill qui fut voté le 16 août de la même année : « Une infraction commise, dit l'article 2, par un individu, sujet ou non de S. M., en pleine mer, dans les eaux territoriales des possessions de S. M., tombe sous la juridiction de l'amiral, alors même qu'elle aurait été commise à bord d'un navire étranger ou au moyen d'un navire étranger ; en conséquence l'auteur de cette infraction pourra être arrêté, jugé et puni ». Il résulta de l'exagération de la compétence attribuée à la justice du pays un soulèvement unanime de l'opinion, et cela, même en Angleterre. A la Chambre des Communes (séances des 12 et 15 août 1878) le bill a été vivement attaqué. Sir Georges Bovoyer disait qu'il était sans nécessité et contraire au droit des gens.

Était-il besoin, pour connaître des faits intéressant la sécurité et les intérêts du pays riverain (car telles étaient les raisons invoquées par le lord-chancelier) d'assimiler la mer territoriale avec le territoire lui-même ? Le bill devait s'appliquer jusqu'à une distance de trois milles, limite des eaux territoriales. Pour en atténuer les conséquences trop rigoureuses, l'on décida qu'aucune poursuite ne serait engagée contre un étranger sans l'assentiment préalable d'un des secrétaires d'Etat.

En 1894, à la session de Paris, l'Institut de droit international précisa les circonstances dans lesquelles les crimes ou délits commis à bord d'un navire étrangers dans la mer territoriale, relèveraient de la juridiction de l'Etat riverain.

Le projet présenté par la Commission était ainsi conçu : « Les crimes et les délits commis à bord d'un navire étranger de passage dans la mer territoriale et qui n'impliquent pas une violation des droits ou des intérêts de l'Etat riverain ou de ses ressortissants sont en dehors de la juridiction de l'Etat riverain. » L'on fit remarquer, au cours de la discussion, que les mots « ou de ses ressortissants » risquaient d'étendre outre mesure la compétence juridictionnelle de l'Etat côtier. En effet, disait-on, un navire étranger passe à moins de trois milles du rivage ; à ce moment même, un des ressortissants de cet Etat est victime d'un crime ou d'un délit ; mais le navire continue sa route et ne

touche pas à un port du pays. La compétence du riverain ne deviendrait-elle pas illusoire ? Aussi l'Institut ajouta ces mots : « Ne faisant pas partie de l'équipage ni de ses passagers ». Ceci visait le cas où un pilote ou quelque commissaire de douane envoyé à bord du navire étranger serait malmené ou victime d'un crime.

Que restait-il donc comme droit de juridiction à l'Etat riverain dans la mer territoriale, d'après les résolutions de l'Institut ? La compétence de ses tribunaux, hormis le cas tout particulier que nous venons de voir, ne s'étendait aux navires étrangers que pour une violation de ses droits ou de ses intérêts. Mais cela nous éloigne beaucoup d'un droit de juridiction propre à l'Etat riverain à cause du passage d'un navire étranger dans sa mer territoriale. La violation d'un des droits ou des intérêts du riverain crée entre lui et le navire étranger une relation juridique : qu'importe de savoir si le fait s'est passé à une distance de trois milles ou au-delà ! Que le droit ou l'intérêt violé se rapporte à la police douanière ou sanitaire, à la police de la navigation, à un abordage, à la dégradation d'un câble sous-marin, tous ces actes doivent avoir pour conséquence logique la prononciation d'une peine, et par qui ? sinon par les tribunaux ou les agents (en cas de simple amende) de l'Etat riverain. Ou, si l'on veut, la juridiction de cet Etat a comme étendue particulière, réserve faite pour les abordages

et les câbles sous-marins, le domaine propre de ses autres droits qui renferment en eux-mêmes la possibilité d'une sanction (1). Hautefeuille nous donne sur ce point une formule qui nous paraît très bonne et qui précise bien notre pensée : « Le navire entré dans les eaux étrangères, dit-il, n'est donc pas soumis, en même temps et par les mêmes faits, à deux juridictions ; il n'y a aucun conflit entre les deux souverainetés. Comme navire, et considéré, indépendamment de tout ce qui l'entoure, il est soumis aux lois du prince dont il porte le pavillon ; il est et reste territorial ; *dans ses rapports avec les pays étrangers et avec ses habitants, il est soumis à la loi du souverain étranger* ». Et il y est soumis d'une façon toute naturelle, même si on laisse de côté la fiction d'une mer territoriale. Il n'est pas besoin que l'Etat riverain exerce une prise plus particulière sur les eaux qui avoisinent ses côtes pour lui reconnaître des droits comportant des amendes ou des actions en réparation, à l'égard du navire étranger (2). Et, par contre, l'on ne comprendrait pas qu'à une distance supérieure

(1) Supposons qu'un navire suspect, au point de vue sanitaire ou douanier, s'obstine à ne pas s'éloigner de la côte. Il n'y aura qu'à se fonder sur le droit de surveillance sanitaire ou douanière, pour l'obliger à s'écarter du pays, au moins jusqu'à la limite où s'exerce l'un ou l'autre de ces droits.

(2) Posons le cas où le navire voudrait se mettre hors d'atteinte en continuant sa route. Il n'est pas douteux que l'Etat riverain pourrait user de ses forces pour le retenir jusqu'au règlement de l'affaire.

à une lieue marine, tout d'un coup cesse d'exister un état de choses aussi normal !

Mais il y a une récente Convention internationale où, sur un point, se trouve dégagé définitivement de toute idée relative à la mer territoriale le droit de juridiction de l'Etat riverain, c'est celle qui fut signée à Bruxelles le 23 septembre 1911 par les représentants des grandes puissances et de la plupart des pays « pour l'unification de certaines règles en matière d'abordage » (1). L'article premier était ainsi conçu : « En cas d'abordage survenu entre navires de mur et bateaux de navigation intérieure, les indemnités dues à raison des dommages causés aux navires, aux choses ou personnes se trouvant à bord, sont réglées conformément aux dispositions suivantes, sans qu'il y ait lieu de tenir compte des eaux où l'abordage s'est produit ». Donc, on ne s'attache pas à savoir si l'abordage est survenu en pleine mer, dans les eaux territoriales ou dans un port. Nous n'avons plus à distinguer, selon les articles 407, 435, 436 du Code de Commerce : 1° Si l'abordeur et l'abordé étant étrangers, la rencontre a eu lieu dans les eaux françaises ; 2° Si tous deux, étant étrangers, la rencontre a eu lieu en dehors des eaux françaises ; ni à faire pareilles distinctions sur le lieu de la rencontre quand l'abordeur est étranger et l'abordé français.

(1) *Revue de l'Institut de droit comparé*, Bruxelles, 1911, p. 398.

Il est évident qu'une seule question doit se poser : à qui incombe la faute ? La juridiction de l'Etat riverain ne saurait entrer en jeu lorsqu'un abordage est survenu entre deux navires étrangers. En quoi serait-elle intéressée à l'affaire ? Tout au plus, si la faute provenait de l'inexécution de l'un des règlements établis, l'Etat riverain pourrait-il imposer une amende au délinquant.

Aussi la Convention de 1911, par les articles 2 et 3 établit-elle des règles propres à dégager la faute, et, avec, les responsabilités : Art. 2. « Si l'abordage est fortuit, s'il est dû à un cas de force majeure ou s'il y a doute sur les causes de l'abordage, les dommages sont supportés par ceux qui les ont éprouvés... » ; (Art. 3) « Si l'abordage est causé par la faute d'un des navires, la réparation des dommages incombe à celui qui l'a commise ».

De la sorte, dans maintes circonstances, l'on n'aura pas à recourir à la voie des tribunaux. La question de compétence restera inexistante. Les deux parties conviendront, par exemple, que l'abordage a été fortuit. Mais il peut ne pas y avoir toujours accord entre l'abordeur et l'abordé : Nous n'avons qu'à supposer l'une des parties reprochant à l'autre une fausse manœuvre et celle-ci, prétextant un cas de force majeure, ou encore toutes deux prétendant avoir donné tel signal en son temps. A quelle autorité sera dévolu le soin de nous dire s'il y a eu faute ou de nous dési-

gner le responsable ? Il semble que la question de compétence ainsi posée doive recevoir une solution facile. Les tribunaux saisis du litige se guideront d'après des règles admises par les deux parties. Il n'y aura plus comme autrefois de législations différentes en la matière et qui amenaient, suivant les pays, des décisions plus ou moins graves à l'égard du délinquant. Les tribunaux n'auraient qu'à dire un droit unanimement reconnu. Est-ce qu'il ne s'ensuit pas que le recours à la juridiction d'un pays étranger et dont la partie adverse serait ressortissante, n'offrirait plus d'obstacle sérieux pour une compagnie de navigation, que des réticences de sa part ne se comprendraient pas et que, pour compléter les règles relatives aux différents cas d'abordages et à la responsabilité des navires en jeu, une dernière règle complétant le système établi et indiquant d'une manière définitive auxquels des tribunaux, à l'occasion d'un différend, il faudrait recourir, de ceux du demandeur ou de ceux du défendeur, ne soit admise très aisément ? C'est selon nous, dans la circonstance (et n'est-ce pas la solution adoptée par l'article 14 de notre Code civil) la juridiction du demandeur qui devrait être compétente (1). Si l'on craint une tendance à la partialité, n'est-il pas souhaitable que ce soit la partie qui a

(1) Le cas se présenterait rarement que les deux parties veuillent terminer leur différend devant la justice : le sort serait tout indiqué pour désigner à quelle juridiction de l'un des deux pays l'on se soumettrait.

subi le plus grave préjudice qui en bénéficie ? Enfin, l'on pourrait admettre que lorsqu'un abordage aurait eu lieu près d'une côte ou à l'entrée d'un port entre deux navires étrangers, l'Etat riverain reçût la mission de faire une enquête, d'après laquelle statueraient les tribunaux du pays de l'un ou l'autre navire.

Dans le système ancien il était fort à craindre que la partie lésée ne pût se faire rendre justice. Le navire abordeur, surtout quand l'accident survenait en pleine mer, déclarait ne pas être fautif et l'on n'avait pas de prise sur lui. Pour cette époque, le droit de juridiction, très particulier, que l'on reconnaissait à l'Etat riverain, sur la mer territoriale, avait cet avantage d'offrir parfois au plaignant, après un abordage de navires dans la limite des trois milles, le moyen d'obtenir une indemnité ; cet Etat lui-même, quand un de ses vaisseaux, à moins d'une lieue de la côte, avait été abordé par un navire étranger, pouvait exercer une contrainte sur ce dernier et le forcer d'accepter la décision rendue par ses tribunaux. Aussi l'Angleterre, en 1854, déclara-t-elle par le *Merchant-Shipping Act* que lorsqu'un navire anglais, ailleurs que sur les côtes britanniques, aurait été abordé par un navire étranger et que satisfaction n'aurait pu être obtenue, elle retiendrait dans ses ports ou dans ses eaux le navire abordeur, dès qu'il y pénétrerait, jusqu'à ce que la juridiction locale se soit prononcée.

Le système ancien amenait également des conflits

de lois. Le 24 novembre 1880, le paquebot italien *Ortigia* prenait par le travers, dans la haute mer, l'*Oncle Joseph*, navire français de la Compagnie Valéry, qui coula. Les tribunaux italiens se déclarèrent compétents parce que le port le plus rapproché du lieu de l'accident se trouvait être La Spezzia. Mais le Tribunal de commerce de Marseille, puis la Cour d'Aix, retinrent de leur côté l'affaire — qui resta sans solution — en invoquant la qualité de demandeur que l'on devait reconnaître à la Compagnie Valéry..

En résumé, nous pouvons dire que le droit de juridiction de l'Etat riverain se présente, à l'heure actuelle, sous un aspect tout à fait différent que par le passé : il n'a plus de lien avec la mer territoriale, il s'en est dégagé. Il reste étranger aux crimes et délits commis sur les navires qui passent et stationnent (1) à

(1) L'Institut de droit international avait fait une distinction entre les navires de passage dans la mer territoriale et les navires qui y séjournaient, y jetaient l'ancre. Cette dernière hypothèse se rencontre peu souvent dans la pratique : c'est dans les ports, tout au moins les rades, les hâvres, que des navires font relâche. Elle peut néanmoins se présenter. Pendant toute une saison il fut donné aux hivernants de la Côte d'Azur, d'admirer à quelques cents mètres du port de Monaco, le splendide quatre-mâts de la Hamburg-American Line, *Kaiser Wilhem*. Ce navire, deux ou trois fois la semaine, promenait des passagers en face des côtes de la Riviera. Il y aurait sans doute hésitation pour les partisans de la doctrine de la souveraineté et d'une mer territoriale où l'Etat riverain exercerait une action particulière, à savoir s'il faudrait accorder aux tribunaux locaux la connaissance des crimes ou délits commis à bord d'un navire étranger stationnant à moins d'une lieue marine du rivage. Il nous

moins de trois milles de la côte. Il s'applique à tous les faits dommageables que causerait à l'Etat riverain un navire étranger et, en particulier, à toutes les infractions de sa part concernant les règlements de police établis pour la bonne marche de la navigation ou les droits particuliers que possède l'Etat riverain sur la mer côtière.

semble, surtout s'il s'agissait de l'un des ressortissants de l'Etat côtier, qu'ils en réserveraient la connaissance aux tribunaux de cet Etat. Mais, en fait, nous ne pensons pas que l'Etat riverain se saisirait de l'affaire. Nous verrons qu'il y a une tendance marquée à accroître la compétence de la juridiction locale quand le navire étranger se trouve dans les eaux nationales de l'Etat riverain, et spécialement dans un port. La question ici est toute autre. Il est nécessaire que la souveraineté de l'Etat se fasse sentir très fortement sur ces eaux, où viennent affluer les navires, où le plus grand ordre doit régner, où des rapports constants sont établis entre les navires et la terre, dont ils deviennent en quelque sorte le prolongement momentané. Dans un port, le navire étranger est soumis à l'autorité locale à l'occasion de mille règlements. Ce vaisseau aura sans cesse à son bord des ouvriers, des commissaires de la douane, des visiteurs... Tout s'accorde donc pour resserrer dans la circonstance les pouvoirs de l'Etat côtier sur ce navire. En est-il de même quand notre vaisseau se trouve devant une côte, isolé, gardant toute sa « personnalité », n'ayant que des rapports exceptionnels avec les autorités locales, ne pouvant troubler l'ordre public, etc. Mais supposons qu'un habitant du pays ait été victime à son bord d'une agression ou d'un vol : il n'aura qu'à en saisir la justice locale (art. 14 C. C.) lorsque le navire pénétrera dans un port. Le Kaiser-Wilhem, par exemple, allait prendre des passagers à Cannes, à Nice ; il relâchait par moments dans la rade de Villefranche. Dans ce cas, lorsque le navire prend contact avec le pays riverain, l'on conçoit qu'une action, au point de vue civil, puisse être exercée à son égard.

V. — DROIT DE SURVEILLANCE DOUANIÈRE ET SANITAIRE.

Pour protéger l'industrie et l'agriculture nationales, un Etat est obligé de frapper de droits, assez élevés parfois, certains produits du sol ou certaines marchandises qui lui viennent de l'étranger. Il doit veiller en même temps à ce que l'on ne puisse importer toutes choses qui constitueraient une atteinte aux monopoles dont il s'enrichit. Aussi nous voyons les Etats maritimes établir un service de surveillance rigoureux à l'égard des navires touchant à l'un de leurs ports, et ils échelonnent le long des côtes un réseau serré de postes douaniers qui opposent à la contrebande une barrière infranchissable et qui complète la surveillance que l'on exerce dans les ports.

Au dix-huitième siècle, les relations des grandes Puissances maritimes avec leurs colonies avaient un caractère essentiellement exclusif : les colonies ne devaient se fournir que des objets manufacturés venant de la Métropole ; et celle-ci ne devait consommer de produits exotiques ou tropicaux que ceux de ses colonies. Mais pareil système était plus caractéristique encore lorsque, ainsi que cela existait pour l'Angleterre depuis l'Acte de Navigation de 1650, il n'y avait que les navires nationaux qui pouvaient faire le commerce de la Métropole avec ses colonies.

D'un autre côté, dans leurs rapports mutuels, la plupart des pays d'Europe s'interdisaient l'importa-

tion des objets manufacturés et ils se gardaient également — comme l'Angleterre et la France pour les grains — de certains produits agricoles.

La conséquence directe de ces politiques coloniales et protectionnistes était la mise en application de mesures de surveillance aussi minutieuses que sévères et lesquelles, devant les ports et les rivages, s'étendaient à de lointaines distances.

Par les « Hovering Acts » de 1736, l'Angleterre n'adoptait-elle pas une zone de protection douanière qui allait à douze milles marins. « Les navires de commerce étrangers, qui sont trouvés dans les limites indiquées, soit à l'ancre, soit louvoyant et ne se dirigeant pas vers un port ou vers le but de leur voyage, tandis que le temps le permet, doivent se retirer dans les quarante-huit heures sur la sommation qui leur en est faite, s'ils sont chargés de marchandises prohibées ou s'ils n'obéissent pas à la sommation qui leur en est faite, ils seront confisqués ».

En France, aux termes de la loi du 4 germinal an II (1) : « Le capitaine du navire arrivé dans les quatre lieues de la côte, remettra, lorsqu'il en sera requis, une copie du manifeste exposant la nature de la cargaison au préposé de la douane qui viendra à

(1) La France était alors en lutte contre l'Europe entière. En ce qui concerne la Grande-Bretagne, la Convention voulait la vaincre en ruinant son commerce. La loi de germinal s'inspirait évidemment des « Hovering Acts » de 1736.

bord et qui visera l'original ; les préposés de douane pourront visiter tous les bâtiments au-dessous de cent tonneaux étant à l'ancre ou louvoyant dans les quatre lieues des côtes de France, hors le cas de force majeure ».

Aux Etats-Unis apparaissait en 1791 le fameux Manifeste économique d'Hamilton, qui conseillait au gouvernement de remplacer, pour permettre l'essor d'une industrie nationale et aussi, disait Hamilton, pour le plus grand bien de l'agriculture, l'ancienne politique libre-échangiste par un protectionnisme rigoureux. Or, une bonne surveillance douanière étant indispensable pour rendre effective cette politique protectionniste, les Etats-Unis déclarèrent en 1799 qu'ils faisaient leurs, désormais, les « Hovernig Acts » de 1736.

Au cours du dix-neuvième siècle, les relations commerciales entre les différents pays du monde perdirent de leur âcreté ; les colonies, peu à peu, s'allégèrent, à l'égard de la Métropole, de leur régime d'exception. Avec le télégraphe, les câbles sous-marins et la vitesse des navires, un ordre nouveau préside aux échanges par mer. Les trafics louches disparurent ; l'on n'eut plus, comme par le passé, à venir reconnaître au loin quelque voile dont les manœuvres avaient attiré l'attention. Les ports s'ouvrirent indistinctement à tous les navires et ils purent tous y transporter les marchandises dont l'entrée n'était pas défendue. Depuis lors, chaque Etat, par des dispo-

sitions spéciales, fixe le nombre et la qualité des denrées qui sont frappées de droits, accorde ou non des modérations de tarifs suivant l'origine du pays d'où lui vient la marchandise, selon qu'il s'agit d'un produit naturel ou fabriqué, établit les conditions dans lesquelles un navire ailleurs que dans un port est autorisé à débarquer son chargement, dans lesquelles aussi il est admis à des « relâches forcées ». Chaque Etat exige un manifeste d'entrée du vaisseau qui pénètre dans un port et qui contient diverses indications sur sa provenance, sur les escales qu'il a faites, etc...

Enfin il y a une disposition que l'on retrouve dans toute législation : c'est la visite des navires de commerce étant à l'ancre ou louvoyant à une distance déterminée des côtes du pays. Au Mexique, ce droit de visite est étendu à trois lieues marines ; en Angleterre et aux Etats-Unis, les célèbres « Havernig Acts » sont toujours en vigueur. Dans la plupart des pays d'Europe, la limite varie entre trois et six milles. En 1894, l'Institut de droit international (T. XIII, p. 300) déclarait que la mer territoriale devrait s'étendre à six milles marins et que tous les droits du riverain, exception faite pour celui de neutralité, pourraient s'exercer à l'intérieur de cette zone.

N'y a-t-il pas une exagération certaine à conserver, pour le droit le visiter un bâtiment à l'ancre ou qui louvoie, des mesures aussi spacieuses que par le

passé ? La situation des navires, nous l'avons vu, n'est plus la même qu'autrefois. En acquittant des taxes d'importation assez légères (1) ils peuvent transporter n'importe quelle marchandise dans un port étranger. Une compagnie de navigation ne se risquerait pas à subir un procès retentissant pour des avantages à ce point secondaires. Mais un navire est facilement reconnaissable de nos jours. On le suit par les informations qui nous viennent des autres vaisseaux qui l'ont croisé. On peut l'interroger par télégraphie sans fil, contrôler ses assertions. Assurément il n'est plus besoin, pour les Etats maritimes, d'exercer une sorte de chasse aux suspects, d'équiper de flottes de rabatteurs à cet effet !

On ne peut envisager qu'un seul cas où la contrebande organisée soit à craindre : c'est en temps de guerre ou de révolution. Alors l'on se trouve un peu reporté aux temps anciens ; il faut surveiller attentivement les vaisseaux qu'on aperçoit au large, les suspecter *a priori*, suivre leurs mouvements, ne pas attendre qu'ils se rapprochent de la côte pour vérifier leur chargement. Nous nous rappelons la facilité avec laquelle les Marocains, ces dernières années, s'approvisionnaient en très bonnes armes de guerre ! Mais l'Etat riverain n'a-t-il pas à exercer, dans la circonstance,

(1) En France, d'après la loi du 5 mai 1881, cette taxe est de 2 francs par tonneau de jauge.

soit un droit de défense propre, comme c'était notre cas au Maroc et celui du Portugal il n'y a pas longtemps, soit un droit de neutralité en supposant que l'on craigne l'introduction d'armes ou de munitions destinées à un pays voisin, lesquels droits permettent à cet Etat d'exercer au loin une surveillance rigoureuse ?

Ce n'est pas à dire qu'en temps normal il n'y ait point d'utilité à pouvoir faire la visite d'un navire qui est à l'ancre ou louvoie à peu de distance de la côte, surtout si ce navire est de faible tonnage et a pu être frété par de simples particuliers. Lorsqu'un bateau est à l'ancre, il nous paraît indispensable que l'on s'assure que des objets prohibés ne sont pas à bord, car les relations qui s'établissent avec la terre pourraient permettre à des passagers de les y introduire ; un navire qui louvoie trop près du rivage se rend vraiment suspect et l'on a à craindre qu'il ne soit glissé à la mer, dans des enveloppes flottantes, certains objets prohibés. Ces dangers n'existent toutefois qu'à une distance assez minime des terres et nous pensons que le droit de visite en s'exerçant à trois milles marins protégerait très suffisamment les intérêts de l'Etat riverain.

Certains auteurs ont proposé d'adopter pour les côtes, de même que pour les frontières terrestres, un rayon de surveillance de vingt mille mètres. Nous ne voyons aucune analogie entre les deux questions : la

contrebande à la frontière terrestre peut s'organiser en-deçà de la ligne frontière ; il y a toute une zone qui devient suspecte, et où les contrebandiers pourraient se prêter la main, cacher les objets prohibés, organiser une expédition. Sur la mer en est-il ainsi ?

Est-ce que les contrebandiers n'ont d'autre but que d'approcher du rivage sans éveiller de soupçons pour y débarquer leurs marchandises ? Qu'iraient-ils faire au large ? Ensuite, la frontière terrestre, surtout dans les montagnes, offre des commodités pour échapper à une première ligne de surveillance ; mais la mer est une surface unie ; et puis ce serait plutôt à l'intérieur des terres que pour une juste assimilation, il faudrait souhaiter une zone de surveillance de deux myriamètres.

C'est également sur une distance de trois milles marins que devrait s'exercer, à notre avis — et il ne semble point que l'on dépasse cette limite dans la pratique — le contrôle de l'Etat riverain, vis-à-vis des bateaux suspects au point de vue sanitaire. Il importe, ici encore, de se protéger contre un danger, et qui ne devient réel qu'aux approches du rivage.

Il y avait des mesures barbares employées jadis pour préserver le pays d'une épidémie que certain navire avait ou paraissait avoir à son bord : l'Etat riverain, profitant des pouvoirs que lui donnait la théorie de la souveraineté, obligeait le bâtiment à stationner à une distance de deux ou trois milles de la

côte et d'y attendre, plus ou moins ballotté par les flots, que l'enquête sanitaire ait produit son résultat. Or, bien souvent, si cette enquête n'est pas favorable, l'autorité locale prévenait le capitaine du navire que les ports du littoral lui seraient interdits ; sans quoi, dans quelque île ou sur quelque plage déserte commençait une quarantaine de durée indéterminée.

De tels abus devaient amener les Etats à désirer une entente pour l'adoption de règles uniformes ou moins brutales. Une Conférence, à laquelle prirent part les délégués de presque toutes les puissances maritimes, se réunit à Paris, en 1903, et se termina par la Convention sanitaire internationale de 3 décembre de la même année (1). L'on établit d'abord des règles relatives à la peste (art. 21), et puis au choléra (art. 22). La Convention distingue, dans les deux cas, les navires suspects et les navires atteints d'épidémie. Elle fixe le nombre de jours que doit durer la mise en observation des passagers et qui ne pourra en dépasser dix. Enfin, nous lisons cette excellente disposition de l'article 35 : « Sans préjudice du droit qu'ont les gouvernements de se mettre d'accord pour organiser des stations sanitaires communes, chaque

(1) Martens et Stark. *Nouveau Recueil général des traités*, 1, I, p. 94.

En France, les décrets du 27 juin 1894 et du 3 octobre 1900 avaient apporté déjà une grande amélioration dans les mesures que nous adoptions.

pays doit pourvoir au moins un de ses ports du littoral de chacune de ses mers, d'une organisation et d'un outillage suffisants pour recevoir un navire quel que soit son état sanitaire. Dans chaque pays, les ports ouverts aux provenances de ports contaminés de peste ou de choléra, doivent être outillés de telle façon que les navires indemnes puissent y subir, dès leur arrivée, les mesures prescrites, et ne soient pas envoyés, à cet effet, dans un autre port. »

VI. — LA POLICE DE LA NAVIGATION

Il y a comme une entente tacite au sujet de la police de la navigation entre les différents Etats maritimes : chacun d'eux installe sur son littoral des phares, des balises, des bouées, élabore des règlements indispensables à la navigation côtière, et les vaisseaux de chacun d'eux jouissent de pareils avantages sur toutes les côtes.

C'est une affaire très compliquée que de régler d'une façon parfaite la bonne marche des navires à l'entrée des ports et le long des rivages dangereux (1).

(1) Le Danemark, en 1645, avait imposé des droits de passage aux navires étrangers empruntant le Sund ou les deux Belt. Il les augmenta progressivement jusqu'à les rendre abusifs. Les Etats-Unis de 1848 réclamèrent contre les prétentions danoises; d'autres puissances se joignirent à eux; ces divers pourparlers devaient aboutir au traité du 14 mars 1857 : le Danemark renonçait à percevoir des droits de passage à l'avenir; mais comme les dépenses nécessitées pour l'entretien des phares et balises, pour le pilotage, etc., sont très élevées dans ces passages, il recevait des autres pays une indemnité de 91 millions.

Pour le balisage, il existe, par exemple, une grande variété de signaux : en France, les signaux de tribord, en venant de la haute mer, sont peints en rouge et marqués, s'il y a lieu, de numéros pairs ; ceux de bâbord sont peints en noir et marqués, s'il y a lieu également, de numéros impairs ; les signaux de dangers multiples sont peints en bandes horizontales blanches et rouges, alternées, surmontées de cônes opposés par le sommet ; les signaux de danger isolé sont peints en bandes rouges et noires avec voyant sphérique... Les phares ne lancent pas tous les mêmes feux, ni aux mêmes intervalles. A l'Etat riverain, il appartient encore de régler l'usage de la sirène, l'emploi des fanaux, etc...

Mais l'accord tacite qui existe entre les Etats maritimes au sujet de la navigation côtière ne s'arrête point à ces obligations et à ces avantages. Pour que cette réglementation soit effective et pour qu'elle sauvegarde pleinement ses propres intérêts qui sont les plus considérables dans ces endroits, l'Etat côtier doit pouvoir disposer à l'égard des navires étrangers de certains moyens de contrainte ; il faut qu'il puisse imposer des amendes, ou faire comparaître les délinquants devant ses tribunaux. Toute mesure de police est obligatoire et par suite susceptible d'engendrer des pénalités. N'est-ce pas la signification qu'il faut donner à l'article 7 des décisions de l'Institut de droit international en 1894 : « Les navires qui traversent les eaux territoriales se conformeront aux

règlements spéciaux édictés par l'Etat riverain, dans l'intérêt et pour la sécurité de la navigation et pour la police maritime » (1).

Nous retrouvons dans l'article précédent, l'influence persistante de la doctrine de la souveraineté : il y est question des navires « qui traversent les eaux territoriales ». Ce n'est point parce que le navire délinquant se trouve à moins d'une lieue de la côte qu'il sera assujetti aux amendes de l'autorité locale. Admettons qu'un vaisseau étranger commette une fausse manœuvre à une distance supérieure à trois milles marins : l'Etat côtier n'aurait donc plus de prise sur lui, ou mieux ce bateau pourrait impunément, pour les plus grands risques de la navigation, agir en opposition avec la mesure de sécurité établie, donner un coup de barre à droite, au lieu de le donner à gauche !... L'obligation pour le navire étranger de se soumettre à la police de l'Etat riverain résulte dans le fond de cet accord tacite qui a lieu entre les Etats maritimes et selon lequel ils assument chacun la responsabilité, pour le plus grand bien général, de la bonne marche de la navigation sur leurs côtes.

Il est sans doute indispensable d'adopter une mesure déterminée pour établir jusqu'à quelle distance doit s'appliquer toute réglementation indépendante des accidents de la côte (2) imposée par l'Etat rive-

(1) *Annuaire de l'Institut de droit international*, T. XIII, p. 160.

(2) Tels que des récifs émergeant à deux ou trois lieues du rivage.

rain et s'appliquant, par exemple, aux feux, aux signaux phonétiques. La limite ancienne des trois milles marins paraissait généralement opportune, et c'est celle qui, dans l'avenir, croyons-nous, continuera à être adoptée.

Un fait à remarquer et qui peut avoir des conséquences pratiques est le suivant : plusieurs des droits reconnus à l'Etat riverain s'exercent dans un rayon de trois milles du rivage. Nous avons eu l'occasion de dire que pendant longtemps la portée du canon correspondait assez bien avec l'étendue que devait avoir la mer territoriale et que c'était sans doute pour cette coïncidence que la théorie de la souveraineté, fondée sur la force des armes, se prolongea jusqu'à nos jours. Mais si nous ne pouvons trouver fâcheux que plusieurs des droits de l'Etat riverain s'exercent dans cette limite de trois milles marins, il résulte de cette mesure même que l'on continue plus facilement à admettre l'idée d'une souveraineté sur la mer territoriale, comme il en était jadis quand la portée du canon allait à trois milles du rivage.

Parler aujourd'hui d'une mer territoriale qui s'étend jusqu'à cette distance, n'est-ce pas, lorsqu'aucun terme plus précis ne vient corriger la fausse idée que l'on se faisait jadis de souveraineté de l'Etat côtier, persister dans la même tradition ?

Il ne saurait y avoir à l'avenir de limite précise pour fixer l'étendue de la mer territoriale, puisque

les droits de l'Etat riverain ne s'exercent pas tous sur de pareilles longueurs. Donner comme bornes à la mer côtière les points extrêmes de la zone la plus vaste, celle de neutralité, serait donc contraire à la doctrine future.

Les mots « mer territoriale » désigneraient bien toujours l'ensemble des zones où s'exercent les différentes prérogatives de l'Etat riverain. Mais il faudra les employer comme terme générique dans chaque cas particulier. L'on dirait, par exemple : en ce qui concerne le droit de défense sanitaire, la mer territoriale s'étend jusqu'à trois milles marins.

II. — PARTIE SPÉCIALE

CHAPITRE PREMIER

La souveraineté de l'État côtier sur les ports, havres et baies. — Comment déterminer, pour les baies, le domaine exact des eaux nationales.

Il n'est pas sans intérêt de savoir que l'État riverain ne possède sur la mer côtière que certains droits, juxtaposés simplement, qui s'étendent sur des distances variables, et que cet état n'y jouit point de la souveraineté, atténuée sans doute, mais bien existante, qu'admettent les partisans de la doctrine fondée sur la force des armes. Car il est des parties de la mer sur lesquelles l'action de l'État côtier reste tout à fait indépendante et que l'on appelle pour cela son domaine maritime.

En principe, sa puissance s'y trouve illimitée; mais, en fait, elle est atténuée par des usages, se faisant moins vivement sentir sur les eaux d'un port que sur le territoire, sur une rade que sur un port. Cependant,

si nous avons constaté au cours de notre analyse des droits reconnus à l'Etat côtier, combien la doctrine de la souveraineté, à chaque instant, marquait de son empreinte les droits du riverain et leur donnait un caractère qui se différenciait essentiellement de celui qu'on leur attribue dans la pratique, il est aisé de concevoir de quelles conséquences peut être une idée de souveraineté plus marquée encore, telle que celle qui s'applique aux parties de la mer dont nous allons nous occuper.

Et n'y aurait-il comme distinction importante entre la mer côtière et le domaine maritime d'un Etat que sur ce dernier domaine il peut empêcher le passage de navires étrangers et qu'il connaîtra, dans la plupart des cas, des crimes ou délits commis à leur bord, cela ne suffirait-il pas pour faire établir une limite exacte entre le régime propre à la mer côtière et celui qui concerne les eaux nationales ?

Il n'en était pas ainsi avec la théorie de la souveraineté. L'on parlait bien du domaine maritime de l'Etat riverain, l'on s'accordait pour admettre que cet Etat y jouissait, en fait, de droits plus absolus que sur la mer territoriale, mais une distinction précise ne s'imposait nullement. C'était à l'Etat côtier à mesurer les libertés qu'il reconnaissait aux navires étrangers passant à moins d'une lieue marine de la côte, et s'il survenait quelque événement particulier, d'où résultait une controverse, ces navires n'avaient aucun

droit réel à invoquer. L'Etat riverain, suivant son bon vouloir, laissait plus ou moins flottantes les rênes de sa domination. Il pouvait à son aise reprendre une partie de la souveraineté qu'il avait abandonnée, reporter, par exemple, à deux lieues marines, tel droit qu'il n'exerçait plus qu'à trois milles du rivage ; il pouvait, à l'instar de l'Angleterre, en 1878, déclarer par une loi et d'une façon toute nouvelle, que la compétence de ses tribunaux était désormais absolue à l'égard des navires étrangers qui passaient dans ses eaux. Il importe peu de savoir, quand tous les droits sont aux mains d'une partie, à quel point exactement elle consent à les restreindre. Aussi voyons-nous des confusions de termes parmi les auteurs de l'époque : « eaux nationales » et « eaux territoriales » sont des expressions que l'on trouve employées l'une pour l'autre quand il s'agissait de fixer les bornes de la mer territoriale à l'intérieur des baies. Est-ce que l'on ne se sert point à l'heure présente de mots semblables « domaine maritime » ou « eaux nationales » pour désigner les parties de la mer soumise à l'action directe de l'Etat riverain, quoique l'exercice de cette souveraineté diffère d'un endroit à l'autre ? C'est que jadis le même principe s'appliquait aux eaux territoriales et au domaine maritime de l'Etat côtier.

Mais pour arriver à marquer l'étendue d'une manière rigoureuse, d'un côté des eaux nationales, de l'autre de la mer côtière, que nous continuerons d'ap-

peler la mer territoriale en lui gardant la signification que nous lui avons donnée dans le chapitre précédent, quelle méthode faut-il employer? Nous savons bien que les ports, rades, havres, certaines baies, sont rangées dans le domaine maritime de l'Etat côtier ; toutefois, si nous ne trouvons point de difficultés à marquer les limites d'un port ou d'un havre, nous ne pouvons qu'hésiter devant les différentes solutions qui ont été admises, en ce qui concerne les rades et plus spécialement les baies. Nous hésitons, parce que l'on a adopté, puis abandonné des systèmes fort peu semblables, parce qu'on employait indifféremment pour les baies les termes d'eaux nationales et de mer territoriale. L'idée de souveraineté allait s'atténuant, s'effaçant, depuis qu'elle commençait à s'appliquer aux ports jusqu'à ce qu'elle s'étendît à la limite extrême de la mer côtière. A quels points faudra-t-il nous arrêter aujourd'hui ?

La méthode à employer est, croyons-nous, la même que celle qui nous a servi à étudier les différents droits de l'Etat riverain, c'est-à-dire que l'on devra examiner les causes qui ont amené les pays maritimes à faire une distinction entre les eaux qui pénètrent dans le rivage et les eaux de la mer territoriale ; examiner ensuite les usages qui ont été suivis ; voir enfin dans quelle mesure de tels usages s'accordent avec des raisons pratiques. Ce furent les droits de neutralité et de défense que nous avons analysés en premier lieu dans

la partie précédente parce qu'ils nous indiquaient les motifs les plus directs, les plus évidents pour lesquels on reconnaît aux Etats maritimes des prérogatives sur la mer côtière. Nous avons terminé notre énumération par le droit que possède l'Etat riverain de rendre obligatoires les règlements de police qu'il établit pour la bonne marche de la navigation ; lorsqu'il fait respecter de semblables règlements cet Etat ne laisse pas que de rendre presque autant de service aux pays étrangers qu'à ses propres nationaux. Les principes qui nous servaient de guide nous empêchèrent d'admettre la compétence du riverain quand des crimes ou des délits étaient commis à bord de navires étrangers de passage ou stationnant dans la mer territoriale : avait-il un droit de défense à exercer, un intérêt légitime à faire valoir ?...

Or, nous pensons que pour marquer jusqu'à quelle distance il est à propos d'accepter la souveraineté de l'Etat riverain sur les rades et les baies, nous devons préciser d'abord les pouvoirs que l'Etat riverain exerce sur les eaux d'un port. Il en résultera des indications qu'il ne sera pas inutile de nous rappeler dans les autres circonstances.

Pour les baies la question deviendra particulièrement ardue. Ici les usages qu'il nous faudra examiner nous apparaîtront aussi variés qu'incertains. Nous aurons à voir les prétentions de souveraineté réclamées par des Etats, encore à notre époque, sur de vas-

tes étendues de mer. Mais après l'examen des divers systèmes que l'on a suivis, nous verrons que ces systèmes ne peuvent se concilier avec des raisons suffisantes, qui permettraient de ranger telles ou telles parties de la mer dans le domaine des eaux nationales. Et ce sera dans la Conclusion, en revenant à notre point de départ, aux idées que nous aurons adoptées par l'étude préalable des pouvoirs de l'Etat riverain sur ses ports, que nous serons conduits, espérons-nous, à une solution équitable et opportune.

*
**

Il n'y a jamais eu de doute sur le point de savoir si les eaux d'un port appartenait à l'Etat riverain. Un port est construit, aménagé par les habitants d'une cité ; vers ces eaux tranquilles affluent toutes sortes de richesses nationales ; les navires qu'elles abritent appartiennent pour la plupart au pays adjacent ; ils peuvent s'y réparer et, bien souvent, c'est là qu'ils se construisent. Et parce qu'aussi l'activité, la vie d'un peuple, est rigoureusement attachée aux transits maritimes, on en arrive à considérer les ports ou leurs dépendances comme l'une des plus utiles et des plus justifiées possessions d'un Etat. De nos jours à cause des dimensions parfois gigantesques qu'atteignent les

navires de commerce, on a été obligé de donner à certains ports une étendue proportionnée à de tels visiteurs. C'est un domaine nouveau que l'on gagne ainsi sur la mer territoriale — en supposant que le port s'ouvre directement vers la pleine mer — et qui fait partie des eaux nationales de l'Etat riverain.

Chaque pays établit les règlements qui sont nécessaires au maintien du bon ordre dans les ports et qui s'appliquent aux chargements et déchargements des navires, à leur entrée ou à leur sortie, à la place qu'ils doivent occuper, à la largeur du quai dont ils disposent, aux feux qu'ils allument, au nombre d'hommes qui doivent rester à bord, etc.. Des droits de pilotage, de quai, leur sont imposés ; on exige souvent des bâtiments étrangers une taxe supplémentaire par tonneau de jauge qui représente une sorte d'indemnité, plus ou moins réelle, pour les avantages qu'ils reçoivent en pénétrant dans ces eaux.

Un navire qui ne se conformerait pas aux prescriptions établies, de quelque nationalité qu'il fût, pourrait être expulsé du port, avec défense d'y retourner à l'avenir.

Il est même admis par tous les pays que si l'un d'eux voulait fermer quelques-uns de ses ports aux vaisseaux étrangers ou aux navires d'une seule nation étrangère, son droit serait bien fondé. Les officiers du port peuvent, quand ils le jugent à propos, se rendre sur n'importe quel vaisseau pour s'assurer que les dis

positions prises à bord sont en conformité avec les lois ou règlements.

Il est étonnant que certains auteurs aient pu mettre en doute l'autorité absolue de l'Etat riverain sur ses ports. Pourtant, selon M. Engelhardt (Revue de droit international public, t. xxvi, p. 210) : « ... Dans des différentes circonscriptions de mer atténuantes au rivage, l'autorité de l'Etat n'est pas absolue et les droits qui dérivent de sa situation géographique conservent un caractère *sui generis* qui ne permet pas de les confondre dans leur ensemble avec les droits territoriaux proprement dits. On ne saurait mieux, ce me semble, démontrer cette thèse qu'en prenant, par exemple, le régime des ports, qui sont plus étroitement incorporés au domaine public que les autres circonscriptions maritimes avoisinantes. » Les pouvoirs de l'Etat sur ses ports sont les mêmes que sur toutes les parties du territoire. Sans doute, dans la pratique ne s'exercent-ils pas d'une manière aussi complète que sur le sol lui-même, mais peut-on conclure d'une tolérance, que les circonstances rendrait plus ou moins large, à une atteinte au principe de souveraineté. Est-ce que les Etats n'acceptent point que sur leur territoire, soit à l'intérieur d'une gare, soit dans les trains en marche, des agents étrangers s'acquittent du contrôle de la douane ? A Vintimille les voyageurs français n'ont-ils pas affaire directement à des douaniers de leur pays qui peuvent leur dresser des contraventions que ren-

dra exécutoires le simple visa de l'autorité administrative locale ? Est-ce parce que les relations internationales sont entrées dans une voie de plus en plus libérale qu'il faille en déduire que l'autorité des Etats se trouve parfois diminuée ? Peut-on d'une tolérance conclure à une abdication !

Les Etats n'ont jamais abandonné le droit d'interdire l'entrée de leur domaine maritime quand ils le jugent opportun. Si dans la pratique leurs ports restent ouverts à tous les bâtiments de commerce, il est à croire qu'une telle disposition apporte les meilleurs résultats dans les échanges internationaux. Des wagons étrangers, avec leurs conducteurs, pénètrent journellement sur nos lignes de chemin de fer : la souveraineté de l'Etat sur ces lignes en serait-elle quelque peu atteinte ? En 1897, à Copenhague, l'Institut de droit international convenait (1) « qu'exceptionnellement et pour juste cause », un Etat peut, en déclarant ses ports ou quelques-uns d'entre eux fermés, en interdire l'accès ; notamment à une nation particulière, par mesure de représailles ». Certes, l'Institut ne pouvait que souhaiter la plus large tolérance ; mais il ne met pas en doute le principe même de l'autorité absolue de l'Etat riverain. Il a encore posé la règle, inspirée par un sentiment d'humanité bien compréhensible, qu'en cas de relâche forcée, l'entrée

(1) *Annuaire de l'Institut de droit international*, T. 16, p. 231.

d'un port ne peut être refusée à un navire en détresse, alors même que l'Etat aurait déclaré le port fermé. Lorsqu'en 1797, le léger bâtiment qui transportait des émigrés parmi lesquels le comte de Choiseul, vint s'échouer, poussé par la tempête, sur les côtes de France, près de Boulogne, le Directoire ne voulut point faire saisir ces émigrés, car il y avait, disait-on, un droit d'asile inviolable pour les naufragés.

Les navires de guerre qui entrent dans un port étranger échappent, moyennant la fiction d'exterritorialité, à la juridiction de l'Etat côtier. On les regarde comme une parcelle du pays auquel ils appartiennent et partout où ils promènent leur pavillon, ils ne connaissent que les lois de leur pays. L'usage s'en est établi pour éviter que des fonctionnaires étrangers ne puissent s'introduire à bord d'un navire de guerre, lequel n'existe que pour servir directement la puissance d'un Etat, qui représente sa force et à bord duquel ne sont que des hommes que la discipline range d'une façon immédiate sous l'autorité de leur gouvernement.

Cette fiction d'exterritorialité offre d'autant moins d'inconvénient pour les navires de guerre qu'ils ne pénètrent dans un port, dans une rade, qu'avec l'autorisation du pays riverain. Or, certains auteurs ont voulu attribuer le même caractère aux navires marchands ; ils disent que ces vaisseaux représentent, eux aussi, l'Etat dont ils portent le pavillon, que dans les

ports étrangers ils restent soumis, dans le fond, à la souveraineté de leur pays d'origine, que la juridiction de l'Etat riverain n'a pas une prise complète à leur égard ; en faveur de cette dernière allégation, ils invoquent l'avis du Conseil d'Etat du 28 octobre 1806, approuvé par Napoléon au quartier général de Berlin le 20 novembre de la même année : «...qu'ainsi le vaisseau neutre (il faut entendre *étranger*) admis dans un port de l'Etat, est soumis aux lois de police qui régissent le lieu où il est reçu ; que les gens de son équipage sont essentiellement justiciables des tribunaux du pays pour les délits qu'ils y commettraient, même à bord, envers des personnes étrangères à l'équipage, ainsi que pour les conventions civiles qu'elles pourraient faire avec elles ; mais que, si, jusque-là, la juridiction territoriale est hors de doute, il n'en est pas ainsi à l'égard des délits qui se commettraient à bord des vaisseaux neutres de la part d'un homme de l'équipage neutre envers un autre homme du même équipage ; qu'en ce cas, les droits de la puissance neutre doivent être respectés comme s'agissant de la discipline intérieure du vaisseau, dans lesquels l'autorité locale ne doit pas s'ingérer, toutes les fois que son secours n'est pas demandé ou que la tranquillité du port n'est pas compromise » (1).

(1) *Bulletin des lois*, 2^e semestre 1806, p. 602. Cet avis fut rendu à la suite des faits suivants : une rixe avait éclaté dans le port d'Anvers entre des marins du navire américain

Examiné dans son ensemble, l'avis du Conseil d'Etat affirme sans équivoque la souveraineté de l'Etat sur les navires étrangers ; il ne le dessaisit que de la connaissance des faits qui lui restent indifférents, qui ne troublent pas l'ordre public. L'ordonnance du 29 octobre 1839 (art. 22, Duvergier, année 1833, p. 499) prescrit à nos consuls d'invoquer un régime de réciprocité en faveur de nos nationaux qui auraient commis des crimes ou des délits à bord d'un navire français dans les conditions indiquées par l'avis de 1806. Mais les pays — et ceci nous montre combien les Etats maritimes dépassent peu facilement dans ce qui touche leurs pouvoirs sur les navires étrangers, un certain degré de tolérance — qui n'avaient point adopté notre système ne voulurent pas accorder la réciprocité, et ceux qui, par des traités, l'avaient admise, l'Italie par exemple, n'en suivirent pas strictement l'application ; ainsi, dans le port de Florence, un matelot français ayant été écrasé à bord de son navire par une balle de marchandise, la justice locale, influencée par l'opinion publique, mit le capitaine du navire en jugement. En France même, l'on fit des brèches au décret

Newton, montés sur un canot, et au cours de laquelle certains d'entre eux avaient été blessés ; dans le port de Marseille, le capitaine en second du navire américain *La Sally*, blessa grièvement un homme de son équipage qui était monté sur un canot sans sa permission. A Anvers comme à Marseille, les autorités locales voulurent connaître de l'affaire, ce qui amena des réclamations de la part des consuls américains.

de 1806. Le 17 décembre 1858, dans le port du Havre, un homme d'équipage, nommé Jally, du navire de guerre américain *Tempet*, avait assassiné à bord l'un de ses camarades. Le crime commis, il se réfugia à terre où il fut mis en prison. Renvoyé devant la Cour de Rouen quelques mois plus tard, Jally se pourvut en Cassation, invoquant l'incompétence des tribunaux français. La Cour rejeta son appel : « Attendu que tout Etat, disait l'arrêt, est intéressé à la répression des crimes et délits qui peuvent être commis dans les ports de son territoire, non seulement par des hommes de l'équipage d'un bâtiment de commerce étranger envers des personnes ne faisant pas partie de l'équipage, mais par des hommes de l'équipage entre eux ; soit lorsque le fait constitue un crime de droit commun que sa gravité ne permet à aucune nation de laisser impunis, sans porter atteinte à ses droits de souveraineté juridictionnelle et territoriale, parce que ce crime est, par lui-même, la violation la plus manifeste comme la plus flagrante des lois que chaque nation est chargée de faire respecter dans toutes les parties de son territoire » (1).

De nos jours, on ne laisse en dehors de la juridiction locale que les infractions à la discipline commises à bord des navires étrangers ou les différends qui peuvent s'élever entre les hommes de l'équipage

(1) Dalloz, 1859, I, p. 88.

et leur capitaine. Une des résolutions adoptées par l'Institut de droit international, en 1897, à la session de Copenhague, disait : « Les navires de toute nationalité par le fait seul qu'ils se trouvent dans un port, ou dans une portion de la mer dépendant du même régime, sont soumis à la juridiction territoriale sans distinction, à raison des faits qui se sont produits à bord ou à terre. »

« Par exception, les faits commis à bord des navires de commerce dans un port, qui ne constituent que des infractions à la discipline et aux devoirs professionnels du marin, ne relèvent que de la justice nationale du bord. L'autorité locale devra s'abstenir d'intervenir, à moins que son concours ne soit régulièrement réclamé, ou que le fait soit de nature à troubler la tranquillité publique, sans que cette intervention puisse motiver une attribution de juridiction, si le fait qui y donne lieu ne change pas de caractère » (1).

On le voit, il resterait fort peu de cas dans lesquels l'autorité locale resterait indifférente à des faits anormaux qui se passeraient à bord d'un navire étranger.

Encore moins peut-on dire que la souveraineté du pays riverain n'est pas complète sur les bâtiments étrangers pour cette raison que les actes de l'état civil, à l'occasion d'une naissance, par exemple (art. 59 de notre Code civil) sont dressés par les capitaines et que

(1) *Annuaire de l'Institut de droit international*, T. 16, p. 239.

des expéditions en seront remises au consul du lieu (art. 60). Les passagers sont des « transeuntes » n'ayant que des rapports éphémères avec le pays dans le port duquel leur navire a relâché. L'intervention des autorités locales n'aurait ici d'utilité ni à l'égard de ces passagers, ni à l'égard du pays lui-même. Par contre, les notaires appartenant à l'Etat côtier peuvent dresser des actes, s'ils en sont requis, à bord des navires étrangers, dans les formes exigées par la loi locale : le *jus soli* reprend toute sa force ; les navires étrangers sont bien considérés comme situés dans le domaine particulier de l'Etat riverain et subissant toute la souveraineté de cet Etat.

Si les consuls ont le droit d'intervenir (1) dans les désaccords qui s'élèvent entre des passagers, s'ils peuvent remplir à bord leurs fonctions de notaires, nous ne voyons dans cette protection, dans cette aide qu'ils donnent à leurs nationaux qui les prendront facilement comme arbitres, dont ils connaissent les usages et les lois, qu'un des rôles les plus heureux qui puissent leur incomber.

En résumé, les faits et la doctrine s'accordent pour

(1) Ordonnance du 29 octobre 1833. Duvergier, année 1833, p. 429, art. 19 : « Nos consuls exerceront la police sur les navires de commerce français dans tous les ports de leur arrondissement et dans les rades sur lesquelles il ne se trouverait pas de bâtiments de l'Etat, en tout ce qui pourra se concilier avec les droits de l'autorité locale. »

reconnaître à l'Etat riverain une pleine souveraineté sur les eaux de tous ses ports. Un navire étranger qui y pénètre, entre dans le domaine propre de cet Etat ; il y abdique toute indépendance. Mais, à cause du caractère particulier que présente un bâtiment de commerce et qui le distingue d'un « véhicule » ordinaire : d'une part, l'autorité locale n'intervient pas dans les questions qui concernent son organisation intérieure ; d'autre part, les passagers qui restent isolés à bord, qui continuent à y mener leur existence de voyageurs, restent ignorés au point de vue civil par l'Etat riverain. Après s'être écartée, en 1806, d'une règle absolue pour la connaissance des délits et des crimes, notre jurisprudence s'est, de nouveau, se conformant à la coutume généralement adoptée et inspirée par la nécessité des choses, ralliée à la méthode ancienne (1). Il a paru que l'Etat avait trop l'occasion de manifester son autorité dans ce que nous pourrions appeler la vie d'un port, que ses intérêts y étaient trop nombreux et trop mêlés avec ceux des navires étrangers pour qu'il s'abstînt de veiller rigoureusement sur ce qui se passe à bord de tous les navires.

Ce n'est pas seulement aux ports que l'on étend cette pleine souveraineté de l'Etat riverain. Dans le

(1) V. Ordonnance du 14 mars 1788. De Clercq, I, p. 108.

même régime, l'on a toujours classé les rades, les havres, les petites baies (1). M. Geouffre de Lapradelle nous dit : « Les ports, rades et baies sont à part; ils font partie de ce qu'on pourrait appeler la mer nationale, pour bien exprimer que les eaux pénétrant ici dans l'intimité des terres font corps avec le territoire, et s'associent à lui pour former la nation ». Dans la session de Bruxelles de l'Association de droit international, en 1895, M. Barclay avait proposé de consacrer cette idée par une déclaration formelle. Il présenta un article ainsi conçu : « La partie de la mer qui se trouve à l'intérieur de la ligne de départ de la mer territoriale fait partie des eaux intérieures de l'Etat riverain. » La disposition précédente fut, il est vrai, rejetée comme inutile. A la session de Venise de l'Institut de droit international, en 1896, M. Féraud-Giraud présenta un projet de règlement concernant le régime légal des navires et de leurs équipages dans les ports étrangers. Les deux premiers articles étaient conçus ainsi qu'il suit : « Article premier. — Les dispositions du présent règlement sont applicables, non seulement aux ports, mais encore aux anses et rades fermées ou foraines, aux baies et havres qui peuvent

(1) « ...Les rivages, lais et relais de la mer, les ports, les havres, les rades et généralement toutes les portions du territoire français qui ne sont pas susceptibles d'une propriété privée, sont considérées comme des dépendances du domaine public. » C. C. article 538.

être assimilés à ces anses et rades. — Art. 2. Toutes ces parties sus-mentionnées de la mer territoriale, non seulement sont placées sous un droit de souveraineté des Etats dont elles bordent le territoire, mais encore font partie du domaine public de cet Etat » (1).

Ces dispositions étaient adoptées dans la session de Copenhague, en séance du 31 août 1897.

Rappelons, enfin, que l'article 538 du Code civil range dans le domaine public de l'Etat « les ports, les havres, les rades ».

C'est, qu'en effet, un havre, une rade, une anse, une baie de certaine dimension, sont, pour l'Etat riverain, d'une utilité bien spéciale. De telles parties de la mer, resserrées entre les terres, subissent l'action constante du territoire environnant. Les habitants du pays, par les avantages qu'ils en retirent, ne confondent pas avec le reste des flots ces échancrures de la côte. Il les regardent comme le prolongement du territoire lui-même (2). Grâce à la tranquillité de leurs eaux, elles sont pour de légères embarcations, en cas de mauvais temps, un refuge certain. Une anse, un havre, une

(1) *Annuaire de l'Institut du droit international*, T. 15, p. 19 et 20.

(2) Grotius nous disait déjà : « Ad hoc exemplum videtur et mare occupari potuisse ab eo qui terras ad latus utrumque possideat, etiamsi aut supra patet ut sinus, aut supra et infra ut fretum, dummodo non ita magna pars sit pars maris ut non cum terris comparata partio earum videri possit... » (*De jure belli et pacis*, livre II, ch. III, § 8).

petite baie sont sillonnés d'ordinaire par des barques de pêcheurs, professionnels ou amateurs ; la mer y étant peu profonde, ils prennent sur le sable, dans le rocher, maints coquillages qui affluent dans ces endroits paisibles. C'est là que s'installent les parcs d'élevage, dont l'industrie devient si rémunératrice. Et puis, que quelques maisons se construisent aux alentours, le havre, la baie de faible étendue ne deviennent-ils pas tout de suite un petit port ? Qu'une carrière s'ouvre dans le voisinage, n'est-ce point là que chalands et remorqueurs viendront prendre leurs chargements ? Enfin, ne se trouve-t-il pas des pays où les découpures du rivage sont si charmantes et variées qu'une villa bâtie sur le bord regarde ces eaux transparentes comme le premier de son agrément, comme une suite à son jardin.

Il y a, semble-t-il, au sujet des rades, une distinction à faire. Les rades fermées sont « des portions de mer abritées, soit par des promontoires naturels, soit par des ouvrages artificiels, et se rattachant d'une manière intime aux ports dont elles constituent le vestibule, le prolongement et la dépendance » (1). Nous pouvons, sans hésiter, les ranger parmi les eaux nationales d'un Etat. Son droit de propriété se manifeste bien en l'espèce par ce fait que la rade est protégée

(1) Picard. *Traité des eaux*, T. V, 2^e édit., p. 197.

par la terre ou par des ouvrages de l'homme et aussi par cette considération qu'elle est une dépendance, un accessoire du port.

Convient-il qu'il en soit de même pour les rades foraines, appelées encore mouillages au large? Ce sont des parties de la mer où le voisinage des côtes, l'absence de courants et de récifs, la profondeur et le calme relatif des eaux permettent aux navires de stationner. Deux caps qui s'avancent parallèlement vers la mer sont le plus souvent la condition d'être de ces mouillages qui n'offrent qu'un abri passager et très partiel. Les bâtiments de guerre, par exemple, viendront y jeter l'ancre au cours de manœuvres navales. Les rades foraines ne présentent point de particularités suffisantes pour qu'on puisse les ranger dans le domaine des eaux nationales. Telle est, d'ailleurs, la solution que l'on admet dans la pratique.

Les baies atteignent des dimensions et présentent des formes très diverses. Certaines sont étroites et allongées, situées en dehors des routes de la navigation et ne semblent exister que pour l'usage propre des habitants des terres voisines. Mais, depuis ce modeste enfoncement de la mer vers l'intérieur du rivage jusqu'aux baies plus ouvertes, jusqu'aux plus vastes, il y a une série de degrés entre lesquels oscillent la doctrine et nombre de coutumes ou lois particulières.

Il était de tradition que dans les échancrures plus

ou moins larges de la côte, la mer fût une sorte de prolongement du territoire lui-même. Grotius plaçait sous la domination directe de l'Etat riverain les eaux qui s'étendaient entre deux caps, pourvu que d'un rivage l'œil pût apercevoir les bords de l'autre rive. Pourquoi ce prolongement de la souveraineté terrestre sur des portions aussi importantes de la mer, élément pourtant « non susceptible d'appropriation » ? Il faut voir dans cette doctrine — elle resta toujours distincte des théories concernant la mer en général — l'influence persistante du droit romain qui construisait ses systèmes, comme de ce temps l'on bâtissait les palais, suivant une majestueuse ordonnance. Deux principes, en effet, s'y opposent avec clarté : celui de la liberté des mers et celui de la souveraineté locale sur les baies ou les golfes dans lesquels, semblait-il, la mer venait remplacer le territoire submergé, et qui formaient autant de domaines maritimes à côté de la vaste étendue des flots ; le principe de l'intérêt particulier des populations côtières pour lesquelles ces petites mers paraissaient réservées et le principe de l'intérêt de tous les peuples, qu'on laissait naviguer sur le reste de l'Océan.

On pourrait dire aussi que les vaisseaux, courant jadis de nombreux dangers, les lieux abrités, golfes ou baies, étaient pour les faibles rouliers d'alors, d'une utilité constante ; mais le navire qui venait chercher un abri entre les deux rivages d'une terre voisine, ne

recevait-il pas en quelque sorte l'hospitalité du souverain local à qui ce rivage, ces caps appartenaient ?

N'était-ce pas enfin une idée assez naturelle, lorsque les risques de guerre étaient très fréquents et que selon l'adage « robe ennemie confisquait marchandise amie », que l'on eût, en plus d'une zone de protection vers la haute mer, pour garantir les navires neutres, contre les corsaires, des espaces de mer tout à fait sûrs, aussi inviolables que le territoire lui-même ?...

A partir du dix-huitième siècle, ce fut la portée de canon qui régla, en principe, le point à partir duquel une baie était ou devenait la propriété de l'Etat riverain. Toutefois, l'idée ancienne de la possession à son profit des sinuosités plus ou moins vastes du littoral restait persistante : l'on eut toujours une tendance à dépasser la mesure fondée sur la portée des armes, pour fixer quelles baies devaient appartenir à l'Etat côtier et, si du côté de la pleine mer, comme nous en parlerons plus loin, les trois milles déterminaient seulement, malgré la théorie de pleine souveraineté, une zone de mer territoriale à domination atténuée, en deçà de la ligne tirée d'un cap à l'autre de la baie, c'était une pleine jouissance sur ces eaux que l'on accordait à l'Etat riverain.

Nous n'insisterons pas de nouveau sur l'importance qu'il y aura à ne point confondre, à l'avenir, le domaine des eaux nationales et celui de la mer territoriale. Nous voulons seulement faire sentir par deux

exemples, avant d'aborder l'étude des différents systèmes qui ont été suivis pour fixer l'étendue des baies qui doivent appartenir au pays adjacent, qu'une délimitation incertaine peut être dans les relations qu'ont les Etats entre eux la cause de conflits divers et non sans gravité, soit qu'il s'agisse de savoir le point où commence la mer territoriale proprement dite, soit qu'il s'agisse de réunir telles anfractuosités de la côte au domaine maritime de l'Etat riverain.

*
**

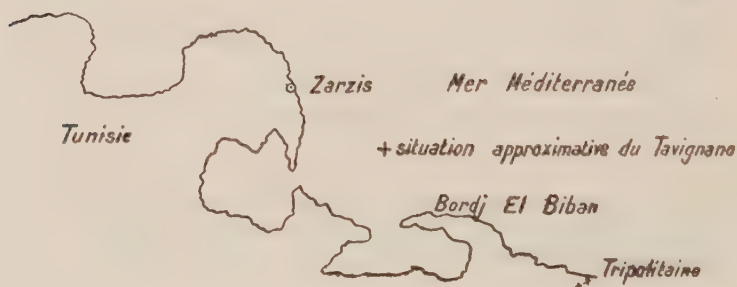
La guerre italo-turque a donné lieu, en dehors des affaires retentissantes du *Carthage* et du *Manouba* à un troisième incident franco-italien et dans lequel s'est posé la question des limites de la mer territoriale dans le premier des cas dont nous venons de parler (1).

Le 25 janvier 1912, le *Tavignano*, petit caboteur faisant le service postal le long de la côte tunisienne, naviguait à l'Est de Tarzis, entre Tarzis et El-Biban, lorsqu'il fut arrêté par le contre-torpilleur *Fulmine*, qui voulut le visiter ; le capitaine déclara qu'il se trouvait dans les eaux tunisiennes, son navire n'étant qu'à une distance de 4 à 5 kilomètres de la côte ; d'après

(1) Voir le *Temps* des 28, 29 et 31 janvier 1912 ; le *Journal des Débats* des 28 et 29 juin 1912 et le *Journal de droit international français*, année 1912, p. 482.

le commandant du *Fulmine*, au contraire, la distance aurait été de 9 kilomètres. Le capitaine du *Tavignano* ayant persisté dans son refus, ce dernier navire fut remorqué par les Italiens jusqu'à Tripoli où, après vérification de la cargaison, on dut le relâcher. Deux questions se posent au sujet de cet incident ; est-ce à bon droit que le *Tavignano* fut emmené à Tripoli ?... A-t-il ou non, et c'est ce qui nous importe, été arrêté dans les eaux territoriales ?

Ainsi que le montre notre croquis, la côte, au large de laquelle se trouvait le *Tavignano* au moment où il fut arrêté est bordée par des lagunes que d'étroites bandes de terre séparent de la mer. L'énorme différence d'appréciation entre les chiffres donnés par les deux capitaines paraît provenir de ce que l'officier italien faisait partir la zone des eaux neutres de la côte intérieure de ces lagunes ; au contraire, le commandant du *Tavignano* prenait pour origine de la zone territoriale neutre la rive extérieure de la bande de terre séparant les lagunes de la mer ; il considérait les eaux de la lagune comme nationales.



Une affaire plus ancienne, le différend qui s'éleva entre l'Angleterre et les Etats-Unis, au sujet de la frontière de l'Alaska et qui fut réglé par la sentence arbitrale du 20 octobre 1903 (1), nous fournit l'autre exemple typique de l'importance qu'il y aurait à posséder un criterium exact sur lequel reposerait la distinction des eaux nationales et de la mer territoriale.

Au mois de février 1825 était intervenu entre l'Angleterre et la Russie, alors propriétaire de l'Alaska, un accord qui déterminait la frontière entre le Canada et le point nord-ouest de l'Amérique. Les articles 3 et 4 de cet accord contenaient les dispositions suivantes :

Art. 3. — La ligne de démarcation entre les possessions des Hautes Parties Contractantes sur la côte du continent et les îles de l'Amérique Nord-Ouest sera tracée ainsi qu'il suit : à partir du point le plus méridional de l'île dite Prince of Wales, lequel point se trouve sous le parallèle du 54° 40' de latitude Nord, et entre le 131° et le 133° de longitude Ouest (méridien de Greenwich) la dite ligne rencontrera au Nord, le long de la passe dite Portland-Channel, jusqu'au point de la terre ferme où elle atteint le 56° de latitude Nord ; de ce dernier point, la ligne de démarcation suivra la crête des montagnes situées parallèlement à la côte jusqu'au point d'intersection du 141° de longitude Ouest (même méridien), et, finalement

(1) Article de M. Rolland, *R. D. I. P.*, 1904, p. 210.

dudit point d'intersection la même ligne méridienne du 141° formera, dans son prolongement, jusqu'à la mer glaciale, la limite entre les possessions russes et britanniques sur le continent de l'Amérique Nord-Ouest.

Art. 4. — Il est entendu, par rapport à la ligne de démarcation déterminée dans l'article précédent : 1° que l'île dite Prince of Wales appartiendra tout entière à la Russie ; 2° que partout où la crête des montagnes qui s'étendent dans une direction parallèle à la côte depuis le 56° degré de latitude nord au point d'intersection du 141° degré de longitude ouest se trouverait à la distance de plus de 10 lieues marines de l'Océan, la limite entre les possessions britanniques et la lisière de côte mentionnée ci-dessus comme devant appartenir à la Russie sera formée par une ligne parallèle aux sinuosités de la côte, et qui ne pourra jamais en être éloignée que de dix lieues marines.

Il résulte de ces articles que la frontière entre le Canada et les possessions russes pourrait se diviser en 3 parties : 1° une ligne partant du point le plus méridional de l'île du Prince de Galles, remontant au nord le long du Portland-Channel jusqu'au point de la terre ferme où elle atteint le 56° degré de latitude nord ; 2° une ligne partant de ce dernier point, et suivant la crête des montagnes situées parallèlement à la côte jusqu'au point d'intersection du 141°

degré de longitude ouest, c'est-à-dire environ jusqu'au Mont Saint-Elie ; 3° une ligne constituée par le 141° méridien, allant du Mont Saint-Elie à l'Océan Glacial, sur terre.

Pendant des années, l'application de ces dispositions ne souleva aucune difficulté. Elles étaient maintenues sans changement lorsque l'Alaska fut, en 1867, cédé aux Etats-Unis par la Russie. Mais la question changea d'aspect quand l'on découvrit les importants gisements aurifères du Klondyke ; il devenait, dès lors, intéressant pour le Canada d'avoir, dans ces parages, un débouché sur l'Océan Pacifique. Et l'accès de la mer dépendait, pour ce pays, de l'interprétation, qui serait donnée aux dispositions du traité de 1825 concernant la fixation de la seconde ligne composant la frontière entre le Canada et l'Alaska.

Il convient de noter que la côte américaine du Pacifique présente entre les 49° et 56° un aspect très particulier. Elle ressemble à la côte de Norvège : elle est découpée en fjords ou en chenaux très profonds, et bordée d'un très grand nombre d'îles. En principe, dans toute cette partie, la frontière devait être terrestre, et suivre la chaîne de montagnes parallèle à la côte. Mais il était spécifié à l'article 4 du traité que partout où la chaîne de montagnes se trouverait à une distance de plus de dix lieues marines de l'océan, la frontière serait formée par une ligne parallèle aux sinuosités de la côte, et distante de cette côte

de dix lieues au plus. Si cette ligne devait suivre rigoureusement tous les détours de la côte, la frontière restait donc, dans toutes ses parties terrestres, la bande maritime appartenant à l'Alaska, et le Canada n'y avait aucun débouché. Au contraire, si l'on admettait que la côte, en face des baies peu ouvertes, était formée par une droite allant d'un bord à l'autre de l'échancrure, il pouvait se produire, comme le littoral est découpé en chenaux très profonds, que la ligne menée parallèlement à la côte ainsi définie laissât encore à l'Est, c'est-à-dire au Canada, certaines étendues de mer.

Dès 1899 on comprit le besoin de régler cette question. Le gouvernement anglais proposait de remettre la décision à une Commission de six membres nommés par moitié par chaque litigeant, et départagés, s'il était nécessaire, par un surarbitre.

Les Etats-Unis n'acceptèrent pas. On nomma seulement une Commission d'examen chargée de préparer une solution amiable : elle n'aboutit à aucun résultat. Les Etats-Unis finirent, cependant, par se rallier à la proposition anglaise, et à soumettre la question à six membres nommés par moitié par chaque gouvernement. Le gouvernement britannique désigna deux Canadiens : sir Louis Jeté et l'honorable Allan Aylesworth, et un Anglais, le lord-chief-justice, lord Alverstone ; les Etats-Unis envoyèrent le ministre de la Guerre, M. Elehn Root, et deux sénateurs, MM. Henry

Cabot-Lodgde et Turner. Ces commissaires avaient à répondre, le 20 octobre 1903, aux questions suivantes : 1° Qu'entend-on par point initial de la ligne ? 2° Quel détroit est le détroit de Portland ? 3° Quelle direction la ligne devrait-elle suivre à partir du point initial jusqu'à l'entrée du détroit de Portland ? 4° Jusqu'à quel point de la 56° parallèle la ligne doit-elle être tirée, depuis la tête du détroit de Portland, et quelle direction doit-elle suivre entre deux points ? 5° En étendant la ligne de démarcation vers le nord, dudit point sur la parallèle du 56° de latitude Nord, en suivant la crête des montagnes situées parallèlement à la côte jusqu'à son intersection avec le 141° de longitude Ouest de Greenwich, avec cette condition que si, pareille ligne, où que ce soit, excédait la distance de dix lieues marines de l'Océan, la frontière entre les territoires britannique et russe serait alors formée par une ligne parallèle aux sinuosités de la côte et ne devant pas s'en éloigner de dix lieues marines, est-ce l'intention et le sens de la dite convention de 1825 que la Russie conservait la possession exclusive d'une bordure en lisière de la côte continue, sur le continent, ne dépassant pas dix lieues marines en largeur séparant les possessions britanniques des baies, ports, échan-crures, havres et eaux de l'Océan, et s'étendant dudit point sur le 56° de latitude Nord, jusqu'à un point où cette ligne de démarcation coupera le 141° de longitude Ouest du méridien de Greenwich ? ; 6° Si, à la question précédente, il était répondu par la négative,

et au cas où les sommets des montagnes se trouveraient en des endroits éloignés de plus de dix lieues marines de la côte, la largeur de la lisière qui devait appartenir à la Russie devrait-elle être mesurée : 1° à partir de la côte continentale de l'Océan, strictement ainsi dénommée, suivant une ligne qui y serait perpendiculaire ; ou 2°, est-ce l'intention et le sens de la dite convention que là où la côte continentale est échancrée par des endentures profondes, faisant partie des eaux territoriales de la Russie, la largeur de la lisière doit être mesurée : A) à partir de la ligne de direction générale de la côte continentale ; B) à partir de la ligne séparant les eaux de l'Océan des eaux territoriales de la Russie ; ou C) à partir des sommets des dites endentures ? 7° Quelles sont, s'il en existe, les montagnes, rapportées comme étant situées parallèlement à la côte, lesquelles montagnes, quand elles seront en deçà de dix lieues marines de la côte, sont déclarées former la frontière orientale ?

En réponse à la première question, le tribunal, à l'unanimité, admet que le point initial de la ligne est le cap Muzon.

En réponse à la deuxième question, le tribunal, à l'unanimité, admet que le détroit de Portland est le détroit qui part d'environ 56° 56' de latitude Nord et passe au nord des îles de Pearce et de Wales...

En réponse à la cinquième question, une majorité du tribunal, c'est-à-dire lord Alverstone, MM. Root,

Lodgde et Turner, décident que la réponse à la question ci-dessus est dans l'affirmative.

La cinquième question étant résolue par l'affirmative, la sixième question ne demande pas de réponse.

.....

En réalité, la question qui dominait tout le débat était celle de savoir comment il fallait déterminer la ligne de la côte lorsque le rivage est découpé par des baies profondes et déchiqueté en îles nombreuses. Devait-elle suivre fidèlement toutes les sinuosités de la côte ? Devait-elle être tracée de manière à comprendre dans le continent la lisière d'îles qui le borde, ou tout au moins enjamber les fjords d'un bord à l'autre ? C'est cette dernière solution qui est adoptée en Norvège. En l'espèce actuelle, les commissaires se sont ralliés à la première. Ils ont estimé que la ligne frontière qui, d'après le traité qu'il s'agissait d'interpréter, doit-être tracée parallèlement aux sinuosités de la côte épouserait les contours de tous les fjords, même les plus étroits et les plus profonds, comme le canal de Lynn.

La solution donnée par les arbitres n'est pas surprenante si l'on envisage dans quelles circonstances la Convention de 1825 a été signée. A cette date, on continuait d'admettre, sinon de renforcer la théorie de la souveraineté de l'Etat sur la mer avoisinant ses côtes. N'était-ce pas, le 16 septembre 1821, que la Russie avait décrété par un ukase impérial, que toute la mer de Behring ferait partie de ses eaux territoriales ? Et

si le droit international sur cette question de la mer côtière avait de telles tendances d'imprécision, à plus forte raison un Etat était-il porté à se croire maître absolu sur les eaux d'un golfe, d'un canal, qui s'enfonçaient dans son territoire. Il n'est donc pas douteux que pour la Russie, pour l'Angleterre, en 1825, les profondes découpures de la côte de l'Alaska faisaient partie intégrante du rivage environnant, que s'il était parlé d'une ligne parallèle aux sinuosités de la côte, l'on avait intentionnellement fait allusion à ses bras de mer qui devaient reculer au loin la frontière entre les deux Etats.

Il en eût été autrement dans le cas où le littoral, au lieu d'être déchiqueté par de longues saillies, n'eût offert que de lentes courbures et, çà et là seulement quelques baies ou canaux. Mais la caractéristique du littoral est formelle ; on se trouve, nous l'avons dit, en présence d'une sorte de dentelle formée par toutes les irrégularités de la côte.

Cette convention de 1825 n'aurait pas donné lieu aux nombreuses difficultés qui surgirent entre les Etats-Unis et le Canada et qui devaient se terminer par un arbitrage si le droit concernant la mer côtière avait été fixé d'une manière absolue. L'arbitre a pu, en 1903, rendre une décision conforme à l'esprit de l'accord de 1825. Mais si l'on s'en tenait à la lettre du traité, il était presque impossible à cause de la divergence des doctrines qui régissent la matière, d'arriver à une entente, et les termes ambigus de la convention

ne faisaient qu'ajouter une autre difficulté à celles existant déjà !

La frontière entre les territoires britannique et russe, quand la chaîne des montagnes se trouvait éloignée de plus de dix lieues marines du rivage, serait formée par une ligne parallèle aux sinuosités de la côte : Devait-on appliquer la doctrine de cap à cap selon laquelle on tirait une ligne droite à l'ouverture des baies qui dans tout leur enfoncement étaient considérées comme partie intégrante du littoral ? Dans ce cas, et cette thèse était favorable au Canada, la frontière aurait coupé vers son milieu le canal de Lynn et laissait sur sa gauche une partie notable d'autres canaux moins importants.

De leur côté, les Etats-Unis pouvaient soutenir que s'il fallait considérer comme partie intégrante du rivage les eaux d'une baie ou d'un canal, encore devait-on se baser pour cela sur des mesures précises, généralement acceptées : Nous admettons, auraient pu répondre les commissaires des Etats-Unis, que l'on ne tienne pas compte, en ce qui concerne les irrégularités du rivage des baies ou petits golfes, dont l'ouverture ne dépasse pas dix milles marins, la double portée du canon. Ils font partie, ainsi que les eaux intérieures, du domaine terrestre d'un Etat et la côte demeure rectiligne à leur ouverture. Adoptons donc pareil système pour les bords de mer qui sont l'objet du différend : jusqu'au point où ils ne présentent qu'une

largeur de dix milles nous conviendrons que la côte épouse toutes leurs sinuosités...

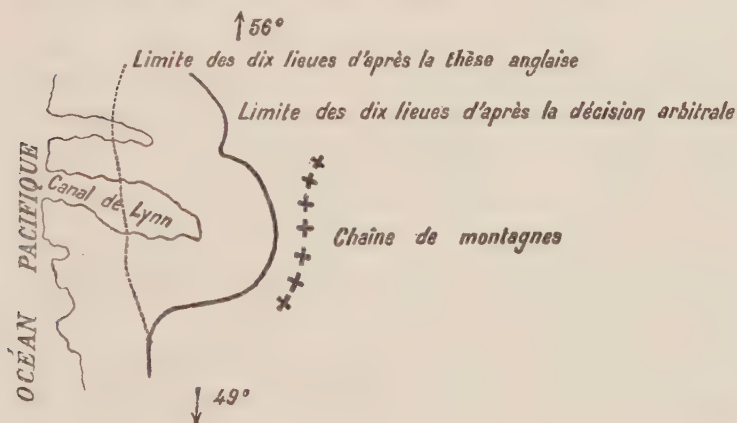
Il est vrai que le dernier alinéa de l'article que nous citions précédemment venait démolir en partie l'argumentation des Etats-Unis. Il était dit que la ligne frontière ne devait pas s'écarter de plus de dix lieues du rivage. Or, le canal de Lynn n'a une longueur de dix milles qu'à une distance d'au moins quinze lieues de la côte. L'Angleterre pouvait tirer partie de ces mots pour dire que certainement les négociations de 1825 n'avaient point en vue une mesure précise pour délimiter une baie ou un canal, que, par suite, l'autre théorie, celle d'une ligne tirée de cap à cap, était dans leur pensée et que dans l'incertitude où l'on se trouvait pour interpréter le texte selon la doctrine du jour, il était raisonnable de s'en rapporter uniquement à l'esprit de la convention de 1825.

— Qu'à cela ne tienne, répondaient à nouveau les Etats-Unis, s'il faut à cause de la divergence de nos points de vue à l'heure présente nous reporter au dit accord et chercher le sens véritable de son texte, nous ne pouvons plus, il est vrai, nous fonder sur le système des dix milles marins qui nous met en contradiction avec la fin de l'article indiqué. Mais votre théorie de cap à cap est-elle bien justement invoquée? En parlant des irrégularités du littoral, la Convention de 1825 n'a pu désigner, puisqu'il ne s'agit que d'enfoncements ayant la forme de baies ou de canaux et non

de longues sinuosités de la côte avec lesquelles se confond le littoral proprement dit, que le canal de Lynn et les baies ou chenaux similaires...

Situation certes inextricable, où toutes les opinions paraissaient bonnes un instant pour être renversées par l'argument opposé, et qui fit agiter aux négociateurs des deux pays tant de raisonnements divers en la matière, que parmi les questions posées à l'arbitre de 1903 se trouvait celle-ci qui montre combien le problème avait dérivé et dans quel dédale on s'était enfermé :

« ...Est-ce l'intention et le sens de ladite convention que là où la côte continentale est échancrée par des endentures profondes, faisant partie des eaux territoriales de la Russie, la largeur de la lisière doit être mesurée ...B) à partir de la ligne séparant les eaux de l'Océan des eaux territoriales de la Russie ».



CHAPITRE II

Le système dit « de cap à cap ».

Ce système a été principalement soutenu par l'Angleterre. S'il était admis, selon la doctrine, de regarder les enfoncements de la mer à l'ouverture desquels l'œil, d'un rivage, apercevait le rivage opposé, comme faisant partie du domaine propre de l'Etat côtier, l'Angleterre au ^{xvii}^e siècle sortit de ces limites, assez étendues déjà, et prétendit à une domination égale sur les grands espaces de mer que l'on pouvait, en tirant une longue ligne d'un cap à un autre, enfermer dans la côte britannique. Ces prétentions, dont nous allons voir les origines en étudiant le système de « King's Chambers », ont bien été les plus exorbitantes qu'un Etat ait ambitionné sur les golfes ou les baies bordant ses rivages.

Après le ^{xviii}^e siècle, une théorie semblable ne pourra guère se soutenir qu'en faveur de certaines

portions de mer lointaines, éloignées des grandes voies de la navigation.

LES « KING'S CHAMBERS ».

La Grande-Bretagne prétendit exercer un droit de propriété absolue, ou, pour employer les termes de ses jurisconsultes, « des droits de propriété et de juridiction exclusive » sur certaines mers, voisines de son territoire, les King's Chambers.

Ces portions de mer étaient déterminées par des lignes droites tirées de promontoire à promontoire, « from Leadland to Leadland » ; on les appela « Chambres royales » « afin de montrer que le roi y était le maître », selon l'expression de John Selden.

D'après Selden, ce serait en 1604, alors que l'Espagne et les Provinces Unies se faisaient la guerre, tandis que l'Angleterre était en paix, que Jacques I^{er}, voulant mettre un terme aux attaques que les vaisseaux ennemis se livraient dans le voisinage des côtes anglaises, fixa dans des Ordonnances les limites en dedans desquelles les navires belligérants jouiraient de la protection royale. Ces limites déterminaient, pour la première fois, les King's Chambers.

L'accès des chambres royales était interdit, même en temps de paix, aux vaisseaux dont l'approche était de nature à entraver le commerce anglais. D'autre part, lorsque des vaisseaux étrangers faisaient des pri-

ses dans les limites des King's Chambers, la Cour d'Amirauté en exigeait la restitution.

Cette théorie était la plus extensive qui pût se concevoir, concernant les limites de la mer nationale. Des lignes reliant les points les plus avancés du territoire lui faisaient comme une ceinture de mers sur lesquelles l'Etat exerçait les mêmes droits de propriété ou de souveraineté que sur le territoire lui-même. Elle a laissé des traces, que nous retrouverons dans certaines décisions ou sentences arbitrales ultérieures. Mais, du moins avec la portée absolue qui lui était donnée, elle est aujourd'hui abandonnée par le gouvernement de la Grande-Bretagne.

Les Etats-Unis d'Amérique du Nord ont essayé de la prendre à leur compte au début du XX^e siècle.

Le publiciste américain James Kent préconisait, dans ses *Commentaries on American Law* (1826) une extension de la mer territoriale des Etats-Unis. « Considérant la grande étendue de la ligne des côtes américaines, nous avons le droit de réclamer pour des règlements de fisc et de défense une extension libérale de juridiction maritime, et ce ne serait pas déraisonnable, comme je le conçois, de prendre dans les buts domestiques ayant rapport à notre sécurité et à notre bien-être le contrôle des eaux sur nos côtes, quoique renfermées dans les lignes tirées de promontoires bien éloignés l'un de l'autre, comme par exemple, du cap Ann au cap Cod, et de Nantucket à Montauk Point, et

de ce point aux caps de Delaware, et du cap sud de la Floride jusqu'au Mississipi. Il est certain que notre gouvernement serait disposé à voir avec quelque inquiétude et appréhension, en cas de guerre entre d'autres puissances maritimes, l'usage des eaux de nos côtes bien loin au-delà de la portée des coups de canon, comme ceux de croisière dans des buts de guerre. En 1793, notre gouvernement pensa qu'il avait le droit, en toute modération, à une zone de navigation protégée aussi large que celle d'aucune autre nation, bien qu'à ce moment il n'existât pas pour au-delà de la distance d'une lieue marine de la côte maritime, et, en 1806, notre gouvernement pensa qu'il ne serait pas déraisonnable, considérant l'étendue des Etats-Unis, le peu de profondeur le long des côtes, et les indications naturelles fournies par le parcours bien établi du Gulf Stream, de s'attendre à une immunité d'opérations belligérantes, dans l'espace entre cette limite et la côte américaine. Il faudrait, au moins, insister sur ce point que l'étendue de l'immunité neutre devrait s'accorder avec les réclamations élevées par la Grande-Bretagne autour de son territoire, et que nul droit de guerre ne devrait être permis à l'intérieur des « chambres » formées par des promontoires, ou à aucun endroit en mer en dedans d'une distance de quatre lieues, ou d'une ligne droite tirée d'un promontoire à un autre ».

Cette opinion de Kent n'a d'ailleurs pas été suivie

ni par le gouvernement des Etats-Unis, ni par la majorité des auteurs de ce pays. Le président Woolsey, de l'Université de Yale a écrit, notamment, que de pareilles prétentions n'étaient pas logiques pour une nation qui a toujours maintenu le principe de la liberté des eaux sur la nature desquelles il y aurait un doute, et qu'elles étaient contraires à l'esprit des temps les plus récents (1).

Dans le procès de Manchester vs Massachusetts, en 1890, la Cour suprême des Etats-Unis a constaté que c'est une loi, entre nations, que les baies entièrement contenues dans le territoire d'une seule puissance, et *dont les embouchures ont deux lieues marines ou moins de côte à côte*, sont sous la juridiction territoriale de cette puissance.

Nous verrons cependant que cette adhésion à une règle assez restrictive n'empêcha pas le gouvernement des Etats-Unis de comprendre dans certains cas, pour des raisons spéciales, dans son domaine maritime des baies dont l'ouverture est supérieure à deux lieues.

AFFAIRE DES ILES DE LA BAIE DE FUNDY.

(24 novembre 1827) (2)

Il nous paraît intéressant d'exposer au sujet de la théorie de cap à cap l'affaire des îles de la baie de

(1) Woolsey. *International Law New-York*, 1888.

(2) De Lapradelle et Politis. *Recueil des arbitrages internationaux*, T. I, p. 298.

Fundy. Ce différend comme nous le verrons, se termina par une transaction purement pratique, n'impliquant pas l'adhésion à telle ou telle doctrine spéciale. Néanmoins, on doit rattacher à la théorie de cap à cap les prétentions qui furent émises au cours de la discussion entre les deux Etats.

Un conflit était survenu entre l'Angleterre et les Etats-Unis de l'Amérique du Nord au sujet de l'interprétation de l'article 2 du traité de Paris, qui traçait les frontières de la nouvelle République sur l'Océan Atlantique ; les limites devaient aboutir, au nord, à l'embouchure de la rivière Sainte-Croix, contre la Nouvelle-Ecosse, et au sud, à l'estuaire de la rivière Sainte-Marie, contre la Floride-Orientale.

Il s'agissait de déterminer auquel des deux Etats appartiendraient les îles de l'Atlantique situées en face de la côte orientale des Etats-Unis. Aux Etats-Unis devaient revenir, aux termes de l'article 2 du traité, « toutes les îles situées dans les vingt lieues du rivage des Etats-Unis, entre deux lignes tirées droit à l'est des points où les susdites frontières des Etats-Unis avec la Nouvelle-Ecosse d'une part, et la Floride-Orientale de l'autre, toucheraient, l'une, la baie de Fundy, l'autre, l'Océan Atlantique, à l'exception des îles qui, actuellement sont, ou qui antérieurement auraient été dans les limites de ladite frontière de la Nouvelle-Ecosse. »

C'est l'exception stipulée *in fine* qui fut la cause

du différend dont nous nous proposons d'étudier le règlement.

La règle elle-même était d'une application relativement aisée. Une fois que la rivière Sainte-Croix eut été identifiée, et le point Joe fixé comme terminus de la frontière nord (25 octobre 1798), il suffisait de tirer une ligne droite à l'est de ce point. En principe, toutes les îles situées au nord de cette ligne devaient rester anglaises ; celles situées au sud devaient être américaines, pourvu qu'elles se trouvassent, en outre, dans les vingt lieues du rivage. L'exception résidait dans ce fait que, même parmi ces dernières îles, celles qui avaient été jusqu'alors rattachées à la colonie de la Nouvelle-Ecosse devaient rester anglaises.

Le problème consistait donc à déterminer quelles étaient les limites de la Nouvelle-Ecosse. Ces limites n'avaient jamais été, sous la domination anglaise, tracées d'une manière très précise, car il ne s'agissait que d'une mesure d'ordre intérieur, d'une séparation entre deux possessions britanniques. Aussi, la question donna-t-elle lieu à d'assez longues tractations entre l'Angleterre et les Etats-Unis. La Convention du 12 mai 1803 faisait passer la frontière d'eau par le milieu du canal, entre les îles Deer, qu'elle laissait au nord, et Campo-Bello à l'ouest et au sud : toutes les îles situées à l'est et au nord de cette ligne étaient attribuées au Nouveau-Brunswick, possession anglaise ; celles situées à l'ouest et au sud revenaient

au Massachusetts. Ce projet ayant échoué, un nouveau projet dans le même sens fut établi par la Convention Monrœ-Pinkney (31 décembre 1806) ; mais Jefferson ne voulut même pas en demander la ratification au Sénat.

Enfin, après la guerre maritime de 1812-1814, dans laquelle l'Angleterre s'était emparée de l'île de Moore, il fut convenu que la question de la frontière d'eau serait portée devant une Commission mixte. L'article 4 du traité du 24 décembre 1814 contenait, à cet effet, le compromis suivant :

« Attendu qu'il a été stipulé par l'article 2 du traité de paix de 1783 entre Sa Majesté Britannique et les Etats-Unis d'Amérique du Nord que les frontières des dits Etats-Unis comprendraient toutes les îles situées dans les vingt lieues des côtes des dits Etats-Unis, et comprises entre les lignes tracées droit à l'est des points où les susdites frontières entre la Nouvelle-Ecosse d'une part, et la Floride-Orientale de l'autre viendraient respectivement toucher, l'une la baie de Fundy, l'autre, l'Océan Atlantique, à l'exception des îles qui sont ou qui auraient été dans les limites de la Nouvelle-Ecosse ; et attendu que les différentes îles de la baie Passamaquoddy, qui font elle-même partie de la baie de Fundy, et l'île du Grand-Menan, dans ladite baie de Fundy, sont réclamées par les Etats-Unis comme étant comprises en dedans des dites frontières, et par Sa Majesté britan-

nique comme ayant été, avant et à l'époque du susdit traité de 1783, dans les limites de la province de la Nouvelle-Ecosse ; afin donc de statuer définitivement sur ces réclamations, les deux parties contractantes conviennent de les soumettre à deux commissaires nommés de la manière suivante, savoir : un commissaire par Sa Majesté britannique, et un autre par le Président des Etats-Unis, par l'avis et avec le consentement du Sénat. Les dits commissaires décideront, par une déclaration ou par un rapport sous leurs signatures et sceaux, à laquelle des deux parties contractantes appartiennent respectivement les îles susdites, conformément au véritable sens du traité de 1783. »

En exécution de cet article, furent nommés commissaires : pour la Grande-Bretagne, Th. Barclay, Consul général à New-York ; pour les Etats-Unis, J. Holmes, qui devait, peu de temps après, être élu membre du Congrès pour le Massachusetts. Les deux commissaires prêtèrent serment le 23 septembre 1816. Après qu'ils se furent entourés des documents nécessaires, la Commission commença à siéger en mai 1817, à Boston ; les débats furent clos au mois d'octobre de la même année.

Les Etats-Unis prétendaient que la frontière maritime entre la Nouvelle-Ecosse et le Massachusetts avait toujours été fixée suivant une ligne droite allant de la rivière Sainte-Croix au cap Sainte-Marie.

Les îles situées au sud de cette ligne, notamment les îles de la baie de Passamaquoddy (îles Moore, Frederick, Campo-Bello), et l'île du Grand-Menan avaient toujours été regardées comme faisant partie du Massachusetts. Il résulte des termes mêmes d'une charte de concession de Jacques I^{er} à Sir William Alexander, que jamais ces îles n'avaient été rattachées à la Nouvelle-Ecosse ; d'ailleurs, les commissions données aux gouverneurs de cette colonie témoignaient dans le même sens. Depuis 1763, ces commissions plaçaient dans les limites de la Nouvelle-Ecosse toutes les îles du nord et de l'est dans les six lieues des côtes, et les îles du sud dans les quatre lieues, sans aucunement parler des îles de l'Ouest : ces îles, qui étaient justement celles faisant l'objet du litige, avaient donc bien été rattachées au Massachusetts.

La Grande-Bretagne invoquait un autre argument. Pour elle, la concession faite à Sir William Alexander comprenait non seulement toutes les îles situées à six lieues des rivages, mais encore celles situées dans un rayon de six lieues à partir des ceintures de rivages : *Includens et comprehendens intra prædictas maris oras littorales ac ærum circumferentias, a mare ad mare, omnes terras continentes cun fluminibus, torrentibus, sinibus, littoribus, insulis aut mari-bus jacentibus prope aut infra sex leucas ad aliquem earundem partem ex occidentali, boreali vel orientali partibus orarum littorelium et præcinctuum ea-*

rumdem, et elle considérait la droite Sainte-Croix-Sainte-Marie comme une ceinture de rivage. Elle en concluait que toutes les îles qui se trouvaient sur une distance de six lieues à l'ouest de cette ligne rentraient dans les limites de la Nouvelle-Ecosse. Cette théorie aboutissait à maintenir sous sa domination les îles de la baie de Passamaquoddy et l'île du Grand-Menan. Il n'y avait pas lieu, disait M. Barclay, de s'arrêter aux termes des commissions données aux gouverneurs de la Nouvelle-Ecosse ; car, si depuis la renonciation définitive de la France à cette possession, en 1763, lesdites commissions ne faisaient pas mention des îles de l'ouest, c'est qu'elles étaient écrites au courant de la plume par des scribes, auxquels il ne pouvait appartenir de trancher au point de vue international des questions qui n'étaient alors qu'intérieures.

L'argument invoqué par la Grande-Bretagne était, sans doute, de faible valeur. Il paraissait difficile d'appliquer le mot *circumferentia* à la droite de Sainte-Croix-Sainte-Marie, qui n'était ni un rivage, ni un contour sinueux, et il était d'autant plus exagéré de faire partir de cette ligne une frontière maritime, qu'elle formait elle-même une frontière de mer. D'ailleurs, la Grande-Bretagne avait, dans les deux Conventions de 1803 et 1806 précitées, et qui n'avaient pas eu d'effet à cause du seul refus des Etats-Unis, admis au moins en partie la thèse des

Etats-Unis, puisqu'elle leur accordait les îles Moore, Dudley et Frederick qui se trouvent cependant englobées dans la limite de six lieues marines à partir de la droite Sainte-Croix-Sainte-Marie.

Comprenant la faiblesse de sa thèse, et craignant qu'un sur-arbitre ne fît pencher la balance en faveur des Etats-Unis, M. Barclay s'efforça d'aboutir à une transaction. M. Holmes, d'autre part, élu membre du Congrès, était impatient d'arriver au terme de ses fonctions de commissaire. M. Barclay restreignit sa demande à l'île de Grand-Menan. Holmes demanda par compensation Campo-Bello, mais, sur le refus de son collègue britannique, se contenta d'obtenir la libre ouverture aux Américains de la baie de Passamaquoddy.

Les deux commissaires, après avoir pris l'avis de leurs gouvernements respectifs, signèrent, à New-York, le 24 novembre 1817, la déclaration suivante :

« Th. Barclay et J. Holmes Esq., commissaires nommés en vertu de l'article 4 du traité d'amitié entre Sa Majesté Britannique et les Etats-Unis d'Amérique du Nord conclu à Gand le 24 décembre 1814, pour décider à laquelle des deux parties contractantes audit traité les différentes îles de la baie de Passamaquoddy, qui est une partie de la baie de Fundy, et l'île de Grand-Menan, dans la baie de Fundy, appartiennent respectivement, conformément à la vraie pensée de

l'article 2 du traité de paix de 1783 entre Sa Majesté Britannique et les susdits Etats-Unis d'Amérique.

« Nous, lesdits Th. Barclay et J. Holmes, commissaires comme ci-dessus, ayant dûment prêté serment d'examiner et de décider avec impartialité lesdites réclamations conformément aux preuves portées devant nous de la part de Sa Majesté Britannique et des Etats-Unis respectivement, nous avons décidé et décidons que l'île Moore, l'île Dudley et l'île Frederick, dans la baie de Passamaquody, qui est une partie de la baie de Fundy, sont, et que chacune d'elles est la propriété des Etats-Unis d'Amérique, et nous avons aussi décidé et décidons que toutes les autres îles, et chacune d'entre elles, dans la baie de Passamaquoddy, qui est une partie de la baie de Fundy, et que l'île de Grand-Menan, dans ladite baie de Fundy, appartiennent à Sa Majesté Britannique, conformément au vrai sens de l'article 2 du traité de paix de 1783.

En foi de quoi nous avons mis nos signatures et apposé nos sceaux, à New-York (Etat de New-York) Etats-Unis, le 24 novembre 1817.

Signé : John HOLMES, Th. BARCLAY.

Ainsi que le font remarquer les savants commentateurs de cette décision, elle apparaît plutôt comme une transaction que comme une sentence. Les deux commissaires se sont tenus, pendant tout le débat, constamment en rapport avec leurs gouvernements

respectifs ; ils n'ont pas examiné cette affaire avec l'impartialité d'arbitres, mais en se faisant les défenseurs d'intérêts divergents. Chacun d'eux s'efforça d'obtenir le plus possible pour son pays ; et si c'est le commissaire Barclay qui, dans la lutte, paraît l'avoir emporté, quoique ayant sans doute de moins bons arguments à faire valoir que son adversaire, c'est qu'il déploya plus d'efforts et fit preuve de plus de ténacité que le commissaire américain.

A la considérer comme un jugement, la décision des deux arbitres ne peut s'expliquer. On ne saurait découvrir le principe sur lequel elle s'appuie. Si l'ancienne limite territoriale de la Nouvelle-Ecosse était déterminée par la ligne Sainte-Croix-Sainte-Marie, on conçoit que Moore, Frederick, Dudley, aient été attribuées aux Etats-Unis, comme étant en dehors de cette ligne ; mais alors, pourquoi ne pas leur avoir donné au moins Grand-Menan, dont la plus grosse partie est également en dehors de cette ligne, et dont l'extrémité méridionale en est beaucoup plus éloignée que ne le sont les îles Moore, Frederick et Dudley ? Dans ce cas, l'attribution à la Grande-Bretagne des îles Campo-Formio et Deer, coupées aussi par la droite Sainte-Croix-Sainte-Marie, aurait très largement compensé la perte de l'île du Grand-Menan située dans sa zone.

Admettait-on, au contraire, que la limite du territoire de la Nouvelle-Ecosse devait être une droite tirée parallèlement à la droite Sainte-Croix-Sainte-Marie, à une distance de six milles de cette dernière ?

C'étaient alors toutes les îles en litige, sans exception, qui devaient être attribuées à la Grande-Bretagne.

Si cette dernière solution avait prévalu, l'on aurait adopté le système de la limite de « cap à cap », qu'avait longtemps soutenue l'Angleterre. En effet, la droite Sainte-Croix-Sainte-Marie rejoint l'un à l'autre les deux promontoires enserrant la baie de Fundy. Faire partir de là la distance de six milles qui mesure la mer territoriale était admettre le droit de domination exclusive sur toutes les eaux de la baie, leur classement parmi les eaux nationales de la colonie de la Nouvelle-Ecosse.

La décision des arbitres, qui fut, ainsi que nous l'avons montré, une transaction pratique, semble n'impliquer, en aucune façon, leur adhésion à tel ou tel principe.

La Grande-Bretagne tenait à conserver d'une façon rigoureuse pour ses possessions d'outre-mer, la vieille théorie de cap à cap qui l'avait amenée à se déclarer souveraine absolue sur les King's Chambers. En ce qui concerne spécialement la baie de Fundy, ces prétentions donnèrent lieu, nous allons le voir, à deux autres différends avec les Etats-Unis.

AFFAIRES DU « WASHINGTON » ET DE L' « ARGUS ».

Les Etats-Unis d'Amérique du Nord avaient entendu

(1) De Lapradelle et Politis. *Recueil des arbitrages internationaux*, T. I, p. 741.

conserver, en conquérant leur indépendance, le droit de pêche qu'ils possédaient, avant leur séparation d'avec la Grande-Bretagne, dans les possessions anglaises de l'Amérique du Nord. L'Angleterre avait volontiers consenti à cette prétention, et l'article 3 du traité de 1783 porte :

« Il est convenu que les habitants des Etats-Unis continueront à jouir, sans être molestés du droit de pêche sur le grand banc et sur tous les autres bancs de Terre-Neuve, ainsi que dans le golfe de Saint-Laurent, et dans toutes les autres places en mer où les habitants des deux contrées auront eu à quelque époque le droit de pêcher... »

A la suite de la guerre de 1812, les Etats-Unis prétendirent conserver ces droits qu'ils tenaient du traité de 1783. Aux conférences de Gand, la question des pêcheries fut distraite des négociations, de manière à éviter tout retard dans la conclusion de la paix ; elle fit l'objet d'une convention spéciale à Londres. Par le traité du 20 octobre 1818, les Etats Unis renonçaient à quelques-uns des droits qu'ils tenaient du traité de Paris.

Traité du 20 octobre 1818. — Article premier. — « Attendu que des difficultés se sont élevées relativement à la liberté réclamée par les Etats-Unis de prendre, saler et pêcher le poisson sur certaines côtes, baies, ports et criques de S. M. B., en Amérique, il est convenu que les habitants des Etats-Unis auront dé-

sormais en commun avec les sujets de S. M. B., la liberté de la pêche, de toute espèce, dans la portion de la côte sud de Terre-Neuve qui s'étend du cap Ray aux îles Quirpon, et aussi sur les côtes, baies, rades et criques du Mont-Joly, sur la côte sud du Labrador, dans les détroits de Belle-Isle, et à partir de là vers le nord indéfiniment le long de la côte, sans préjudice cependant des droits exclusifs de la Compagnie de la Baie d'Hudson, et que les pêcheurs américains auront aussi la liberté de sécher et saler le poisson dans les baies, rades et criques non habitées desdites côtes ainsi décrites, jusqu'au moment de leur habitation, et les Etats-Unis renoncent à la liberté, jusqu'ici possédée ou réclamée par leurs ressortissants, de prendre, sécher ou saler le poisson, sur ou dans les trois milles marins d'une des côtes, baies, criques ou rades des domaines de S. M. B. en Amérique, qui ne sont pas incluses dans les susdites limites ; il est stipulé cependant que les pêcheurs américains seront admis à pénétrer dans ces baies ou rades afin de s'y mettre à l'abri ou d'y réparer leurs dommages, ou d'acheter du bois, ou d'obtenir de l'eau et à l'exception de quelque autre but que ce soit. Mais avec toutes les restrictions qui peuvent être nécessaires, pour les empêcher d'y prendre, sécher ou saler du poisson, ou de quelque autre manière, abuser des privilèges qui, par les présentes, leur sont réservés. »

Ainsi, en dehors des limites fixées, les Etats-Unis

renonçaient au droit de pêche dans les limites de « trois milles marins d'une des côtes, baies, criques ou rades des domaines de S. M. B. en Amérique ». L'interprétation de cette disposition devait donner lieu à des difficultés. Reprenant la thèse qui avait été soutenue par la Grande-Bretagne dans l'affaire des îles de la baie de Fundy, les autorités canadiennes prétendirent que la distance de trois milles devait être comptée, pour les baies, non pas du rivage, mais d'une ligne tirée de cap à cap à travers l'ouverture, quel que fût l'écartement de celle-ci. Par application de cette doctrine, elles firent arrêter, en 1843 et 1844, deux navires américains dans la baie de Fundy : l'*Argus*, qui se trouvait à vingt-huit milles du rivage, et le *Washington*, qui en était à dix milles. La baie de Fundy mesure de soixante-cinq à soixante-quinze milles de large, et de cent trente à cent quarante milles de long. La légalité de la prise fut admise par les tribunaux canadiens. Les propriétaires s'adressèrent à la Commission mixte de Londres qui avait été constituée par un traité du 8 février 1853 pour trancher les constatations relatives à l'exercice des droits de pêche.

I. — *Affaire du « Washington »*. — Les prétentions des commissaires anglais et américains étant opposées, le sur-arbitre Joshua Bates rendit, le 23 décembre 1854, une sentence favorable aux propriétaires du

Washington et qui condamnait les autorités canadiennes à leur verser une indemnité de \$ 3.000, payable au 15 janvier 1855.

M. Bates rappelle, dans sa décision, le texte du traité de 1783 relatif aux droits de pêche des Américains sur les bords de la Floride-Orientale et de Nouvelle-Ecosse, et l'article premier du traité de 1818 en vertu duquel les Etats-Unis abandonnaient une partie de leurs droits sur le littoral canadien — les citoyens américains ne devaient point se livrer à la pêche au-delà d'une distance de trois milles marins des côtes, baies, criques ou rades, — mais reportaient sur des côtes de Terre-Neuve et du Labrador le privilège qu'avaient leurs pêcheurs de s'installer sur le rivage pour saler le poisson.

Ce qu'il importe de déterminer, selon lui, c'est la valeur du mot « baie » dans les deux traités qui précèdent : il ne pouvait s'agir de toute sinuosité de la côte, quelle que fût son étendue, de la baie de Fundy, par exemple, avec son embouchure de soixante-quinze milles et qui contient de véritables golfes. Et sur quelles indications se fonder pour n'admettre le mot « baie » que dans un sens restrictif, sinon sur les termes mêmes de « côtes, baies, criques ou rades », qui devaient avoir chacun une valeur propre ?... La théorie de cap à cap, que soutenait la Grande-Bretagne, était donc en contradiction par son sens vague avec la signification des mots contenus

dans les traités de 1783 et 1818 et que rendait fort précis l'ordre dans lequel on les avait groupés. Enfin, M. Bartes faisait appel à l'opinion courante : les îles Beer, Campo-Bello, Grand-Menan étaient bien marquées sur les cartes comme situées dans l'océan Atlantique.

En admettant que les deux traités dont il était question ne fussent point aussi explicites, l'histoire des relations entre les Etats-Unis et la Grande-Bretagne avait, par elle-même, une force probante. Victorieux de l'ancienne Métropole, les Etats-Unis réservent à leurs nationaux, en 1783, tous les droits de pêche dont ils jouissaient d'après les coutumes établies d'un Etat à l'autre dans la colonie d'autrefois. En 1812, nouvelle guerre avec la Grande-Bretagne, nouveau succès des Etats-Unis. Si cette puissance reconnaissait qu'il y avait une exagération dans les droits de pêche qu'elle avait réservés à ses nationaux par le traité de 1783, que le privilège que possédaient les citoyens américains de jeter leurs filets jusque dans le voisinage des terres canadiennes ou de Terre-Neuve et de s'installer provisoirement sur certains points du littoral pour sécher le poisson, devenaient d'autant plus abusifs que la population indigène s'accroissait rapidement et qu'il en résultait un heurt immédiat d'intérêts (la guerre qui éclata en 1812 n'eut pas de cause plus certaine), comment les Etats-Unis auraient-ils consenti, par ailleurs, à se dépouiller bé-

névolement de leurs prérogatives en abandonnant tout droit de pêche dans les sinuosités très poissonneuses des côtes nord-est de l'Atlantique ! Pouvait-il avoir été dans la pensée de leurs négociateurs que le privilège obtenu en 1783 serait transporté à trois milles marins en arrière de la ligne fictive joignant les deux caps de pareilles sinuosités ? N'y aurait-il pas eu quelque chose de ridicule dans ce droit de pêche éloigné du rivage jusqu'en plein océan ? Leur volonté n'avait-elle pas été simplement de ne plus mêler leurs nationaux aux pêcheurs canadiens sur des côtes maintenant trop peuplées. Elle paraissait toute raisonnable, au contraire, cette renonciation au droit de pêche en-deçà de trois milles marins du rivage, comme aussi des baies, criques et rades, où les habitants du pays devaient se tenir de préférence ; à quatre, cinq, dix milles (le *Washington* se trouvait à cette dernière distance) de la côte, leurs intérêts ne pouvaient être lésés, ni leurs habitudes gênées.

Il convient de remarquer que l'Angleterre, pour donner plus de force à sa thèse, recourait à des principes généraux qui dépassaient singulièrement le cas présent : Du moment que le traité de 1818 parlait de baies, de criques, il fallait s'en rapporter, pour savoir la valeur de ces mots, — et, en les isolant du texte ainsi que de l'esprit de la convention ! — aux usages suivis par la puissance à qui le littoral appartenait. Or le système adopté par la Grande-Bretagne

n'était-il pas de maintenir sa pleine juridiction sur les eaux d'une baie, si vaste fût-elle, depuis l'ouverture jusque dans ses profondeurs. Elle avait bien consenti par le traité de 1783 à l'abandon d'une partie de sa souveraineté, en faveur des Etats-Unis ; mais le traité de 1818 n'avait-il pas rayé cette exception ? Autrement dit, les Etats-Unis n'auraient point seulement — en reculant à trois milles du rivage le droit de pêche de leurs nationaux — le régime de faveur que leur accordait le traité de 1783 ; au-dessus de la convention de pêche, ils auraient placé le droit général et le mot « baie » ne devait plus avoir le sens restreint qu'on leur donnait en faisant allusion au régime exceptionnel de 1783.

II. — *Affaire de l' « Argus »*. — Le même jour, le sur-arbitre rendait, dans l'affaire de l'*Argus*, une décision analogue.

« L'arbitre, après avoir été dûment informé par les commissaires de leur impossibilité de tomber d'accord sur la réclamation des propriétaires du schooner *Argus*, capturé le 4 août 1844 pendant qu'il pêchait sur le banc de Sainte-Anne, par le croiseur fiscal *Sylph*, de Lunembourg (Nouvelle-Ecosse), attendu qu'à l'époque de la capture il est établi, sous la foi du serment, que l'*Argus* se trouvait à vingt-huit milles de la terre la plus proche, le cap Smoke, qu'il n'y a donc pas violation du traité de 1818, arbitre au propriétaire de

l'*Argus* ou à ses représentants légaux, pour perte de vaisseau, d'équipements, de poissons et profit manqué, la somme de \$ 2.000. »

Ces deux sentences condamnent la doctrine de la limite de cap à cap. Le surarbitre trouva dans la convention franco-anglaise de 1839 un point de comparaison. De plus, l'interprétation littérale du traité de 1818, en dehors des raisons que nous avons vues précédemment, lui fournissait un argument sérieux. Ce traité permet aux pêcheurs américains, de chercher un refuge, pour cause de nécessité, dans les baies où ils peuvent pêcher. Ainsi, ils assimilent les baies où l'on ne peut pêcher, et celles où l'on peut trouver un refuge : ces baies doivent donc être des baies resserrées, et non de vraies mers comme la baie de Fundy.

« Les baies et ports, dit le sénateur Hamlin, auxquels les Américains ont renoncé, sont les baies et ports où les pêcheurs américains peuvent trouver un abri, réparer des dommages, acheter du bois, obtenir de l'eau ». Tout ceci ne peut être fait que dans les petites baies qui, seules, sont susceptibles d'offrir un refuge, et où les navires puissent réparer leurs dommages. Mais, accorder aux pêcheurs l'entrée du golfe de Saint-Laurent ou de la baie de Fundy pour se réfugier est un non-sens... Les usages auxquels, d'après ce traité, les baies peuvent servir, montrent ce qu'il faut entendre, dans ce traité, par baies. Enfin,

un acte de la province de la Nouvelle-Ecosse, du 12 mars 1836, n'avait réclamé le droit de pêche que sur les côtes et dans les rades, sans parler des baies, dans l'intention manifeste d'exclure ainsi la baie de Fundy.

Depuis les sentences précitées, le caractère de mer ouverte de la baie de Fundy n'a plus été mis en doute, M. Foster, déclarait, vingt-cinq ans plus tard, à la Commission d'Halifax, que le droit des pêcheurs américains d'entrer et de pêcher dans la baie de Fundy, accordé par l'arbitrage dans le cas du schooner *Washington*, avait fait, de la part du gouvernement de S. M. l'objet d'un acquiescement conforme à cette décision.

En outre, quand les Etats-Unis et la Grande-Bretagne s'entendirent, par un traité de 1909 qui sera étudié plus loin, pour renvoyer tous les différends relatifs aux pêcheries des côtes de l'Atlantique du Nord devant la Cour permanente de La Haye, il fut convenu, par un échange de lettres entre M. Elehn Root, secrétaire de l'Etat de l'Amérique, et M. James Bryce, ambassadeur de la Grande-Bretagne à Washington, que ni le droit des Américains de faire la pêche dans la baie de Fundy, ni le passage innocent du détroit de Canso ne seraient soumis à la Cour internationale. Il est vrai que, par contre, il était stipulé que « les vues respectives ou les prétentions des Etats-Unis et de la Grande-Bretagne sur l'un ou sur l'autre de ces sujets

ne recevraient en aucune façon préjudice par quoi que ce soit dans le présent arbitrage ». Toutefois, le fait que l'examen de la situation de la baie de Fundy ait été exclu de l'arbitrage, semble impliquer l'acquiescement de la Grande-Bretagne à la solution donnée par les arbitres dans les affaires du *Washington* et de l'*Argus*.

AFFAIRE DES PÊCHERIES SUR LES CÔTES SEPTENTRIONALES
DE L'ATLANTIQUE (1910).

Si, dans les différends que nous venons d'examiner, la thèse de l'Angleterre n'avait pas été admise, selon laquelle la baie de Fundy devait être considérée comme tout entière sous la domination britannique, dans l'affaire, jugée récemment par un tribunal d'arbitrage, des pêcheries sur les côtes septentrionales de l'Atlantique (1), il est curieux de remarquer qu'une partie des prétentions anglaises, cette fois-ci furent acceptées.

On assimilera au rivage de Terre-Neuve les enfoncements de la mer qui présentent la forme d'une baie. Certes, nous sommes loin, avec cette décision, de la vague et arbitraire mesure de cap à cap, qui pouvait faire rentrer sous la domination de l'Etat côtier de véritables golfes ou mers intérieures. Mais, se fonder

(1) V. Basdevant : « L'affaire des Pêcheries des côtes septentrionales de l'Atlantique », Paris, 1912.

seulement sur les caractéristiques propres à une baie pour déclarer que tel enfoncement de la mer est rattaché à l'Etat riverain, n'est-ce point là qu'une simple diminution de la théorie de cap à cap et n'est-ce pas ranger encore parmi les eaux nationales d'une côte de trop importantes étendues de mer ?

Il est vrai que les arbitres ont voulu rendre une sentence conforme à l'esprit d'un traité ancien et qu'ils ont pris soin d'indiquer pour certaines baies de large ouverture une démarcation qui, par avance, en restreignait les limites. Par cette précaution même ils indiquaient bien que leur sentence n'était applicable qu'à des faits particuliers et nullement bonne à généraliser. Ils ont cru devoir interpréter le sens précis d'un accord passé, d'autant plus facilement sans doute qu'il s'agissait de rivages lointains et isolés, pour lesquels la domination de l'Etat côtier, en dehors de la question toute spéciale de la pêche, ne saurait entrer en conflit avec des pays étrangers.

L'article premier du traité du 20 octobre 1818, qui réglemente le droit de pêche des habitants des Etats-Unis dans certaines possessions anglaises, a donné lieu à des difficultés d'interprétation en 1909-1910. Les autorités de Terre-Neuve et du Canada avaient gêné les pêcheurs américains dans l'exercice des droits qui leur étaient reconnus par ce traité. Ainsi, plusieurs « Acts » furent votés par le Parlement de Terre-Neuve qui, en réglementant la pêche, diminuaient les pou-

voirs des citoyens des Etats-Unis. L'Act de 1905 interdit aux navires étrangers d'acheter des appâts et engins de pêche à Terre-Neuve ou dans les eaux territoriales et d'y engager des hommes ; il consacre un droit de visite au profit des autorités locales ; il considère comme une présomption de délit la présence à bord d'appâts ou d'engins de pêche. L'Act de 1906 contient des dispositions analogues. Les Etats-Unis protestèrent contre ces mesures, en invoquant le traité de 1818.

Pendant quelques années, des accords passagers établirent un *modus vivendi*. Par un arrangement du 8 octobre 1906, la Grande-Bretagne consentait à ne pas mettre en vigueur l'Act de 1905 ; les bâtiments américains étaient exonérés des dispositions concernant le droit de visite ou la présomption de délit résultant de la présence, à bord, d'appâts ou engins de pêche ; on leur reconnaissait le droit de se servir de la senne. Mais ils restaient soumis à l'obligation du compte rendu au bureau de douane, au paiement de droits de phare, à l'interdiction de pêcher le dimanche.

Ce *modus vivendi* fut renouvelée par un échange de Notes des 4-6 septembre 1907 ; les Américains ne devaient plus faire usage de la senne. Un second renouvellement résulta d'un échange de Notes des 15-23 juillet 1908.

Les différents accords qui précèdent n'étaient que temporaires.

Dans le but de mettre fin au différend, un compromis, fut conclu le 29 janvier 1909 et, le 9 septembre de la même année, le *modus vivendi* provisoire fut maintenu pour toute la durée de l'instance arbitrale.

Le compromis indiquait sept questions distinctes qui devaient être soumises au tribunal. De ces diverses questions, les cinquième et sixième seules sont intéressantes pour cette étude. Voici, d'ailleurs, les passages essentiels de l'accord de 1909 :

« Article premier. — Considérant que, par l'article premier de la convention signée à Londres le vingtième jour d'octobre 1818, entre la Grande-Bretagne et les Etats-Unis, il fut conclu comme il suit :

(Suit le texte de l'article premier de la convention de 1818).

« Et considérant que des différends ont surgi au sujet de l'étendue et de la portée dudit article et des libertés mentionnées, et, en outre, au sujet des droits et des libertés que les habitants des Etats-Unis ont ou réclament avoir dans les eaux ou sur les côtes y mentionnées.

« Il est convenu que les questions suivantes seront soumises pour décision à un tribunal d'arbitrage composé comme il est ci-après exposé :

.....

Question V. — D'où doivent être mesurés les trois

milles marins de chacune des côtes, des baies, des criques ou des havres mentionnés dans ledit article ?

Question VI. — Est-ce que les habitants des Etats-Unis ont la liberté, sous ledit article ou autrement, de prendre le poisson dans les baies, les criques ou les rades sur cette partie de la côte méridionale de Terre-Neuve, qui s'étend du cap Ray aux îles Rameau, ou sur les côtes occidentales et septentrionales de Terre-Neuve, du cap Ray aux îles Quirpon, ou sur les îles Madeleine ?

.....

« Article 2. — L'une ou l'autre partie peut appeler l'attention du tribunal sur n'importe quel acte législatif, ou exécutif, de l'autre partie, en le spécifiant pendant trois mois après l'échange de communiqués confirmant cet agrément, actes qu'il soutient être en contradiction avec l'interprétation véritable du traité de 1818 ; et elle peut demander au tribunal d'exprimer dans sa décision son opinion sur ces actes, et de faire ressortir sous quels rapports, s'il en est, ils sont contraires aux principes énoncés dans la sentence rendue en réponse aux questions précédentes, et chaque partie consent à se conformer à cette opinion.

.....

« Article 5. — Le tribunal d'arbitrage désigné dans ce document sera choisi hors de la liste générale des

membres de la Cour permanente à La Haye, conformément aux dispositions de l'article 45 de la Convention pour le règlement des conflits internationaux, conclue à la deuxième Conférence de la Paix de La Haye, le 18 octobre 1907. Les dispositions de ladite Convention, en tant qu'elles sont applicables, et non inconsistantes avec le présent document, et à l'exception des articles 53 et 54, régleront les procédures pour le cas présentement soumis.

« Le temps accordé pour l'accord direct de Sa Majesté Britannique et du Président des Etats-Unis en vue de la composition d'un tel tribunal sera de trois mois ».

Cet accord fut accompagné d'un arrangement exprimé dans deux lettres échangées, le même jour, entre MM. Elehn Root, secrétaire d'Etat des Etats-Unis d'Amérique, et M. James Bryce, ambassadeur britannique à Washington. Les Etats-Unis et la Grande-Bretagne convenaient « que la question 5 de la série offerte, c'est-à-dire la question de savoir à partir d'où doivent être mesurées les trois lieues marines de chacune des côtes, des baies, des criques ou des havres mentionnés dans le dit article n'inclut aucune question ayant rapport à la baie de Fundy considérée comme un tout, à part de ses baies ou critiques, ou au passage innocent à travers le détroit de Canso, et que les vues respectives ou les prétentions des Etats-Unis et de la Grande-Bretagne sur l'un ou l'autre de ces

sujets ne recevront en aucune façon préjudice par quoi que ce soit dans le présent arbitrage ».

Pour constituer le tribunal d'arbitrage, les Etats-Unis choisirent, en dehors de la liste des juristes composant la Cour permanente d'arbitrage, l'honorable George Gray, juge du Federal Circuit Court of Appeals des Etats-Unis, et le señor Dr Luis M. Drago, ancien ministre des Affaires étrangères de la République Argentine. La Grande-Bretagne désigna sir Charles Fitzpatrick, chief justice du Dominion of Canada, et le Jonkeer A. E. de Savornin Lohman, ministre d'Etat des Pays-Bas. Ces quatre membres ont choisi M. le Dr Heinrich Lammasch, professeur de Droit international à l'Université de Vienne, comme cinquième membre et comme président.

Les débats commencèrent à La Haye au commencement de juin 1910 ; ils finirent au mois d'août suivant. La décision fut rendue le 7 septembre 1910.

Sur la cinquième question concernant la délimitation des baies, des thèses divergentes étaient présentées par les deux gouvernements. La Grande-Bretagne soutenait que le mot « baies » dans le traité devait être interprété dans le sens ordinaire ou géographique, et qu'il comprenait toutes les grandes sinuosités ou fjords de Terre-Neuve ; en conséquence, la limite des eaux territoriales devait être mesurée par une ligne tirée à travers la partie extérieure de la baie de cap à cap. Les agents des Etats-Unis plai-

daient que la limite des eaux territoriales pour les baies était une droite tirée par le travers de ces baies entre les points de leurs côtes dont la distance est de 6 milles. A l'appui de leur thèse, ils invoquèrent une lettre du 19 juin 1845, adressée par lord Stanley, ministre des Affaires étrangères de la Grande-Bretagne, au vicomte Falkland, gouverneur de la Nouvelle-Ecosse, dans laquelle il disait : « Le Gouvernement de Sa Majesté propose de considérer dorénavant comme baies dans le sens du traité (de 1818) seulement ces bras de mer qui mesurent, de promontoire à promontoire à leur entrée, le double de la distance de trois milles, en dedans duquel il sera encore défendu aux vaisseaux pêcheurs des Etats-Unis de s'approcher de la côte dans le but de faire la pêche ».

La décision arbitrale fut favorable à la thèse de la Grande-Bretagne. « Dans les baies, les trois milles marins doivent être mesurés à compter d'une ligne droite tirée par le fond de l'eau à l'endroit où elle perd la forme et les caractéristiques d'une baie ; partout ailleurs les trois milles marins doivent être mesurés le long des sinuosités de la côte ».

Cette solution était fondée principalement sur les termes du traité de 1818, qui interdisait la pêche aux navires américains dans les limites de trois milles marins, non seulement des côtes, mais aussi des baies, criques ou rades des domaines de S. M. Britannique. Chacun de ces mots, ont pensé les arbitres, devait

avoir son utilité, sa signification propre, et, si le mot « crique » désigne les petites découpures de la côte, l'expression « baies » doit s'appliquer aux anfractuosités de plus large ouverture.

D'autre part, nous devons remarquer combien vague est la définition que donne la sentence du mot « baie ». La mer territoriale serait mesurée à partir de l'endroit où l'échancrure perd la forme et les caractéristiques d'une baie. Mais la question est, précisément, de savoir quels sont les traits caractéristiques qui permettent de distinguer les baies de la haute mer. Il semble, d'ailleurs, que le tribunal a bien senti la faiblesse de ses expressions. Il a, en effet, recommandé quelques règles pour délimiter exactement certaines baies importantes de Terre-Neuve, comme la baie des Chaleurs, la baie de Miramichi, et Fortune-Bay, dont l'ouverture est supérieure à dix milles, et il a proposé d'adopter, comme règle générale, pour les autres baies, de ne les faire commencer qu'à partir de l'endroit où la distance de leurs côtes opposées se réduit à dix milles marins.

La sixième question portait sur l'interprétation d'une autre disposition du traité de 1818. Ce dernier traité accordait notamment aux habitants des Etats-Unis « la liberté de la pêche, de toute espèce, dans la portion de la côte sud de Terre-Neuve, qui s'étend du cap Ray aux îles Quirpon ». L'Empire britannique prétendait que cette clause permettait bien aux navi-

res américains de se livrer à la pêche dans les eaux territoriales sur cette partie de la côte, c'est-à-dire dans la bande de mer partant de la ligne idéale menée de cap en cap et s'étendant jusqu'à une distance de trois milles de cette ligne ; mais il ajoutait que devaient être exclus les ports, les criques et les baies compris entre la terre et la ligne de départ des eaux territoriales.

Sur ce point, la décision arbitrale donna tort aux prétentions anglaises. Mais il faut remarquer que sa décision a peut-être été, en partie, entraînée par la pratique qui avait été constamment suivie, de 1818 à 1905 : les pêcheurs américains avaient, en effet, pendant cette longue période, exercé, sans protestation de la part de la Grande-Bretagne, de droit de prendre du poisson dans les baies, rades et criques en question.

AFFAIRE DE L' « ONWARD-HO » (1)

(Juillet 1910)

La mer Blanche est étroitement enserrée dans le territoire russe. Bien que son littoral se développe sur huit cents kilomètres, elle ne communique avec l'océan Glacial que par une embouchure de vingt milles environ, barrée par un seuil d'une cinquantaine de mètres

(1) V. la communication de M. René Waultrin dans la *Revue de droit international public*, 1911, p. 94.

seulement de profondeur entre le cap Saint et la presqu'île de Kanin. Pendant plus de la moitié de l'année, elle est couverte de glace et inaccessible à la navigation.

D'autre part, les côtes de la mer Blanche sont désolées ; il n'y croît aucune céréale : la pêche est la seule ressource des habitants.

Ces considérations expliquent que le gouvernement russe considère cette mer comme appartenant en entier aux eaux territoriales de l'Empire. Depuis 1896, il y a interdit la pêche aux navires étrangers.

Le gouvernement de la Grande-Bretagne s'est, de son côté, refusé à admettre ces prétentions et, le 30 avril 1896, il fit savoir aux armateurs de Hull, qui cherchaient de nouveaux emplacements de pêche, qu'il ne reconnaissait à l'Etat russe aucun pouvoir de juridiction au-delà de la distance de trois milles à partir des côtes.

En dépit de cet avis, les pêcheurs anglais ne s'aventurèrent pas dans la mer Blanche : ils bornèrent leurs opérations au nord d'une ligne imaginaire joignant deux points plus respectivement à trois milles du cap Kanin et du cap Sviatoï.

La Russie, elle non plus, n'abandonna pas ses prétentions, et c'est ce que prouva la saisie faite le 8 juillet 1910, par un garde-côtes russe, du chalutier anglais l'*Onward-Ho*, qui pêchait dans les eaux de l'Océan Glacial. En réalité, il y avait eu erreur de la part du

navire russe sur la situation exacte de l'*Onward-Ho*.

Ce dernier se trouvait en dehors des limites de la zone interdite. Sur la remontrance de la Grande-Bretagne, le gouvernement russe relâcha aussitôt le bateau de pêche, en se fondant sur le motif actuel. Mais il n'abandonnait rien de ses prétentions antérieures.

*
**

Tels sont les exemples les plus intéressants qui montrent que la théorie de cap à cap a été soutenue, souvent avec succès, jusqu'à l'époque la plus récente. Mais ce qui nous indique à première vue qu'un tel système ne saurait avoir aucune force dans l'avenir, c'est que tous les différends que nous venons d'examiner avaient pour théâtres des contrées lointaines et que l'on pouvait regarder assez aisément comme en dehors du droit commun. Dans l'affaire du *Washington* et de l'*Argus* il s'agissait de la baie de Fundy ; dans celle des pêcheries, des côtes de Terre-Neuve. Les deux puissances, dont les sujets seuls étaient à naviguer sur ces mers, la Grande-Bretagne et les Etats-Unis, étaient donc fondées, jusqu'à un certain point, à user, l'une envers l'autre, d'un droit particulier établi sur des usages ou des traités antérieurs. En outre, dans les deux affaires précédentes et dans l'incident de l'*Onward-Ho*, n'est-ce point toujours à l'occasion d'un droit de pêche que le riverain voulait rendre

exclusif, que des difficultés s'élèvent ? L'on se demande pourquoi l'Angleterre et la Russie n'avaient pas recours à des conventions pour s'abandonner des droits équivalents dans certains enfoncements de leurs rivages ; moyennant de justes réciprocités, eût-il été bien difficile de s'accorder sur ce point ?

La Grande-Bretagne, en 1839, — nous aurons l'occasion d'en parler — signa une convention de pêche avec la France. Or, les baies dont l'usage était réservé aux pêcheurs nationaux ne devaient pas avoir une ouverture plus grande que dix milles marins.

CHAPITRE III

Les Systèmes de « Long usage » et des « Baies historiques ».

L'on ne peut dénier une certaine force à un usage depuis longtemps institué ; et des pays comme l'Angleterre et les Etats-Unis, où les coutumes ont tant d'empire, ne devaient pas abandonner facilement au régime de la mer territoriale une baie, un estuaire, à l'intérieur desquels ils avaient toujours exercé des pouvoirs absolus. L'idée du long usage ne finit-elle point par se confondre dans le droit civil quand il s'agit d'objets, avec une possession véritable ? Quand l'on utilise depuis trente années un chemin dans une propriété qui ne vous appartient pas, n'acquiert-on pas aussi des droits définitifs sur ce chemin ?Le système du long usage est plus juridique, par conséquent, que celui de cap à cap ; cela n'empêche que, dans le second système, maintes fois a dû se trouver la source du premier.

En 1894, dans sa session de Paris, l'Institut de droit

international avait bien décidé que les baies, dont l'ouverture n'excéderait pas douze milles marins feraient partie des eaux nationales d'un Etat. Mais il y eut une réserve d'indiquée pour les baies qu'un usage séculaire auraient maintenues sous la pleine dépendance du riverain. Nous pensons qu'il n'a pu en être ainsi, en 1894, que parce que la doctrine sur laquelle on s'appuyait pour fixer l'ouverture des baies nationales à douze milles marins, était elle-même assez flottante et peu juridique ; il nous semble que lorsqu'une théorie, dans le droit international a été reconnue mal fondée, l'on ne peut guère en tolérer plusieurs conséquences. Et comment démontrer qu'un usage séculaire aurait rattaché telle ou telle baie au domaine des eaux nationales ? N'y a-t-il pas une extension indéfinie à donner à ce principe ? Il est vrai que dans les affaires que nous allons examiner on parle, en général, de l'acquiescement des pays étrangers : ce peut être une sauvegarde, quoique bien minime, à l'égard de trop faciles ambitions. Au dix-huitième siècle, avant que la théorie de la souveraineté ne vînt renouveler sur ce point les coutumes européennes, l'on rangeait ordinairement sous la loi de l'Etat riverain tout enfoncement du rivage dont l'un des bords extrêmes s'apercevait de la pointe opposée. Telle était bien, du reste, la tradition du droit romain, où les systèmes des King's Chambers, de cap à cap, semblaient prendre, par le fait, leur origine. Donc, au

moins dans toutes les découpures du littoral dont l'entrée n'était pas supérieure au champ du rayon visuel, un usage immémorial faisait étendre sur ces eaux la pleine domination du riverain. La théorie de la souveraineté qui n'avait paru constituer un progrès que parce qu'elle s'opposait à de telles extensions du pouvoir local sur la mer, n'aurait-elle pas toujours dû rester incompatible avec la survivance des anciens usages : est-ce que cela ne devait pas continuer à caractériser son rôle ?

De même que le système de cap à cap, celui qui nous occupe, n'a de survivance réelle que sur des côtes lointaines où le droit nouveau n'arrive que faiblement : il s'agira des baies de Chesapeake, de Conception. Les arbitres eux-mêmes paraissent accepter et vouloir consacrer une situation spéciale pour ces contrées isolées ; lorsque l'Angleterre, dans l'affaire de l'*Alleganean*, jugée en 1885, s'appuiera sur cette considération que la baie de Chesapeake ayant une ouverture supérieure à douze milles marins, ne devait point faire partie des eaux nationales des Etats-Unis, cet argument qui, dans tout autre circonstance aurait été décisif, ne fut pas accueilli par la Cour des Commissaires. On peut dire que sur les côtes Nord-Est de l'Atlantique survivent encore des coutumes abandonnées par les pays d'Europe, à cause des relations toujours plus étroites et nombreuses qui s'établissaient d'un peuple à l'autre, depuis un siècle et demi.

Lorsqu'à l'isolement d'une contrée se joint un aspect tout particulier de son littoral, comme en Norvège, il est à souhaiter, pensons-nous, que se maintienne un droit spécial en-faveur de l'Etat riverain, non pas qu'il s'agisse de prolonger la loi absolue de cet Etat jusqu'à de grandes distances vers la haute-mer, mais nous considérons que, pour l'exercice de la pêche, le long usage découle ici d'une juste nécessité : au milieu des îles innombrables et des découpures de la côte norvégienne s'étendent des eaux tranquilles, fort propices à la pêche, et qui peuvent sembler réserver aux seuls habitants du pays qui tirent de la mer une de leurs principales ressources.

AFFAIRE DU « GRANGE » (1793) (1).

(Baie de la Delaware)

Pendant la guerre entre la France et l'Angleterre, en 1793, un navire français, l'*Embuscade*, captura, dans la baie de Delaware, le navire anglais *Grange*. L'attorney général Edmund Randolph, ayant émis l'avis que cette baie faisait partie des eaux américaines, le gouvernement français décida de relâcher le brick anglais.

L'opinion longuement motivée d'Edmund Randolph nous montre bien que la possession d'un large enfon-

(1) Moore. *International law digest*, T. I, p. 735.

cement de la mer n'était point regardée jadis comme une atteinte réelle au principe de la liberté de la mer. Un long usage pouvait, à ses yeux, avoir une force toute particulière.

Sur le premier point, l'attorney général invoque le témoignage de Grotius et aussi celui de Valin qui, parlant de la doctrine de Selden, disait que la thèse du *Mare Clausum* serait soutenable à la condition d'être restreinte aux parties de la mer qui s'enfoncent dans les sinuosités du rivage. Edmund Randolph considère le droit de l'Etat côtier sur les eaux de la mer limitées par deux caps comme naturel et nécessaire. C'était bien dans l'esprit du temps de faire intervenir l'ordre naturel des choses en faveur des différents systèmes que l'on édifiait en Economie politique, dans le droit public ou par ailleurs ! Il est vrai que l'attorney général ne se borne pas à cette affirmation qui nous paraîtrait un peu vaine aujourd'hui et qu'après avoir reconnu avec Grotius et Valin que la liberté de la mer doit être aussi complète que possible, il expose, pour expliquer le droit de souveraineté des Etats-Unis sur l'embouchure de la Delaware, des raisons tirées de circonstances spéciales, et que nous croyons utile de rapporter car elles préparent le second argument auquel nous faisons allusion : à savoir qu'un long usage devait être, dans certains cas, d'une force toute particulière.

Le rivage compris dans l'embouchure de la Dela-

ware, et qui est tout entier sur le territoire des Etats-Unis, ne conduit, aussi loin que l'on puisse se porter, que dans des régions appartenant à cet Etat. Il est donc évident que les navires qui s'en approchent ne peuvent avoir de rapports qu'avec les habitants des Etats-Unis et d'intérêts qui ne les touchent. Mais un peuple n'est-il pas libre de régler comme il l'entend les relations qu'il entretient avec des pays étrangers ? Et les dispositions que prendraient, à cet égard, les Etats-Unis dans l'estuaire de la Delaware ne seraient-elles pas la conséquence d'un principe unanimement reconnu ? Leur droit de souveraineté à l'intérieur de la baie dont il s'agit se trouverait d'autant mieux fondé qu'ils auraient, pour l'exercer, divers motifs essentiels. Il se trouve que cet enfoncement de la côte permet aux vaisseaux de pénétrer au milieu du territoire américain, en plein cœur du pays. Sur les bords du fleuve qui s'épanouissent en estuaire, c'est la vie normale et active des habitants qui se manifeste et se continue. Le rivage est fertile ; l'on y aborde sans efforts de toutes parts ; il ne ressemble point à la côte ordinaire de l'Océan, toujours plus ou moins inaccessible, hérissée, çà et là, de rochers ou de falaises, et qui reste inculte jusqu'à une certaine distance des eaux marines. Il importe donc, au plus haut point, que l'Etat riverain puisse se garer contre des intentions hostiles, se protéger dans ses intérêts fiscaux et sanitaires. Mais, en outre, si les Etats-Unis ne

maintenaient pas dans la baie de la Delaware leur droit de souveraineté, on pourrait leur contester celui dont ils jouissent jusqu'à présent dans la baie de Chesapeake et dont ils ont un besoin plus immédiat encore.

C'était, à la fin du dix-huitième siècle, quand des ambitions sur les mers, autrement exagérées, furent soutenues par de grandes puissances, faire preuve d'un esprit conciliateur et juste que de motiver, par de nombreuses nécessités, un droit de juridiction sur l'estuaire d'un fleuve. La première des raisons invoquées nous rappelle les fameux monopoles de navigation qui durèrent longtemps vers les contrées nouvelles et qui reposaient sur cette même idée que les navires que l'on rencontrait dans les mers lointaines ne pouvaient que toucher à un rivage sur lequel une seule puissance possédait des droits de domination. Nous comprendrions difficilement, aujourd'hui, qu'un navire, auquel il ne serait possible de commercer qu'avec les seuls habitants d'un pays, ne puisse emprunter les eaux d'une baie située sur le territoire de cet Etat pour y pêcher, par exemple, ou y réparer des avaries. C'est mettre deux idées en fâcheuse opposition que de vouloir restreindre la liberté des mers pour des convenances particulières à un peuple. Si l'attorney général n'avait eu que ce seul motif pour fonder le droit de souveraineté de son pays sur l'embouchure de la Delaware, il aurait seulement posé

en faveur de ses concitoyens une faculté d'appréciation d'abord peu raisonnable, et puis singulièrement arbitraire. Les arguments qui suivent sont plus juridiques. L'on admettrait, dans les temps présents, sans toutefois en arriver au droit de souveraineté, que la police sanitaire, douanière ou d'autres prérogatives, soient exercées avec plus de vigilance par l'Etat côtier, dans un estuaire comme celui de la Delaware, qu'au long d'un rivage uniforme.

Après avoir essayé de montrer que l'estuaire d'un fleuve est la continuation même de ce fleuve, que les mots seuls sont changés — affirmation quelque peu avancée — et que le droit de propriété sur un cours d'eau était unanimement admis au profit de l'Etat qui en possédait les deux rives, Edmund Randolph invoquait le temps immémorial (l'établissement de la domination britannique) depuis lequel l'Etat de la Delaware se considérait comme souverain sur tout l'estuaire de sa rivière. Il ne conteste pas cependant qu'un pays ne doive abandonner ses coutumes propres pour se conformer à une règle plus générale. Mais de principe absolu, il n'en voit nullement au sujet des droits de l'Etat riverain sur l'embouchure d'un fleuve ou sur une baie. Il est frappé, au contraire, par la diversité des usages qui existent sur ce point. Aussi l'attorney général pense-t-il que l'on ne doit pas hésiter, d'autant plus que d'excellentes raisons semblent militer en leur faveur, à reconnaître

les coutumes établies dans son pays pour les baies de Chesapeake et de la Delawar.

Nous la trouvons intéressante l'idée qui consiste à dire : à défaut de coutume générale, un Etat peut garder ses usages particuliers. De même qu'à l'intérieur d'un pays en ce qui concerne les lois, la volonté générale est pour la Société des Etats la base véritable de toute règle. Et il importe que la coutume soit vraiment générale, reposant sur des principes que l'on ne discute plus. Nous avons été surpris à l'occasion des différends qui s'élevèrent entre la Grande-Bretagne et les Etats-Unis et relatifs aux pêcheries de Terre-Neuve ou de Nouvelle-Ecosse, que chacun de ces Etats pût invoquer des usages surannés — du moins qui auraient paru telles pour un pays d'Europe — et que les sentences ne se soient pas trop éloignées parfois de semblables prétentions. Mais était-elle unanimement acceptée par les Etats d'Europe, cette mesure de dix, douze milles marins mesurant l'ouverture des baies nationales ? Nous verrons qu'il n'en était nullement ainsi, car une mesure en milles marins, fondée sur la portée du canon ne pouvait être définitive ; et puis l'on n'était pas sans invoquer encore le système du long usage. Sans doute, en Europe, aucun pays ne prétendait avoir un droit de souveraineté sur des baies aussi étendues que celles de Chesapeake ou de Conception. Les circonstances s'y opposaient. Mais pourquoi sur les côtes isolées et immenses du Canada

ou des Etats-Unis s'en serait-on tenu aux seules pratiques européennes ? Au cours des discussions arbitrales que nous avons analysées, même en 1904 et 1910, l'on s'aperçoit que chacun des juges reste fort dans son opinion parce que ses adversaires ne peuvent lui dire : « Telle est la coutume internationale ». Ainsi Edmund Randolph, dès la fin du dix-huitième siècle, faisait sentir la nécessité qu'il y avait de poser une règle certaine, que tous les pays pourraient adopter, établissant les droits du riverain sur une baie. Cette règle aurait-elle pu consister seulement à permettre à tous les Etats de garder leurs usages qui dateraient d'un temps immémorial ? Il est évident qu'une pareille doctrine devait rester flottante et peu propre à diminuer dans la réalité les difficultés qui pouvaient surgir. Edmund Randolph comprenait qu'il ne suffirait pas d'invoquer un long usage — surtout dans les contrées qui avaient commencé leur développement en dehors de toutes relations internationales — et qu'il était nécessaire de le consolider juridiquement par des raisons tirées de chacun des cas qui se présentaient. Il nous montrait donc le caractère provisoire qu'il fallait donner au système basé sur un long usage, en même temps qu'il essayait de dégager les idées qui pouvaient contribuer à la formation d'un droit véritable.

Le docteur Drago développa, avec beaucoup de talent, à l'occasion de l'arbitrage de 1910, le thème es-

quissé par Edmund Randolph. Mais au mérite qui appartient à ce dernier de poser des principes justes à une époque bien antérieure, se joint, croyons-nous, celui d'avoir eu une conception se rapprochant de la coutume internationale qui s'établira dans l'avenir. Tandis que l'attorney général ne faisait point de cas du long usage, qu'il n'y voyait qu'un système passer et qui ne devait durer qu'autant que le droit international n'était pas fixé sur ce point, Dom Luis Drago — nous y reviendrons à propos des baies historiques — la consolidait, la perfectionnait, au contraire : il voudra que les motifs sur lesquels reposent un long usage soient raisonnables, et quelle preuve meilleure qu'ils sont tels ne doit point exister, selon lui, dans la reconnaissance formelle faite au cours des temps, des droits du riverain par une ou plusieurs nations étrangères.

AFFAIRE DE L' « ALLEGANEAN » (1885)

(Baie de Chesapeake)

Au mois d'octobre 1862, durant la guerre civile des Etats-Unis d'Amérique du Nord, le navire marchand américain *Alleganean* fut saisi par une force navale des Etats confédérés, pendant qu'il était à l'ancre dans les eaux de la baie de Chesapeake, à plus

de quatre milles de la terre (1). Les propriétaires de l'*Alleganean* réclamèrent, devant la Cour des Commissaires des *Alabama Claims*, une indemnité au gouvernement des Etats-Unis, pour le motif que l'ouverture de la baie de Chesapeake entre les caps Charles et Henri étant de douze milles, leur vaisseau avait été saisi dans la haute mer, et non dans les eaux territoriales. Le gouvernement américain opposa l'argument que la baie était territoriale dans toute son étendue. La Cour des Commissaires décida que la baie de Chesapeake ayant été, pendant une durée infiniment longue, reconnue par la Grande-Bretagne d'abord, par les Etats-Unis ensuite comme étant entièrement sous leur juridiction, toutes les eaux de cette baie étaient territoriales.

Ainsi, la solution admise par la Cour des Commissaires concernant la baie de Chesapeake confirme l'opinion émise par l'attorney général Edmund Randolph, relativement à la baie de Delaware, lors de l'affaire de la saisie du brick anglais *Grange*. L'argument principal invoqué dans le cas présent en faveur de la territorialité des eaux de la baie est la longue occupation exclusive qui en a toujours été faite par l'Etat riverain.

(1) *The Albany Law Journal*, Albany 1886, p. 484.

AFFAIRE « DIRECT UNITED-STATES CABLE COMPANY ANGLO-AMERICAN TELEGRAPH COMPANY » (1).

Baie de la Conception (1877)

La baie de la Conception s'étend, sur la côte orientale de Terre-Neuve, entre deux promontoires : l'un, au sud, se terminant par le cap Saint-Francis, et l'autre, au nord, se terminant au Split-Point. La distance du fond de la baie au cap Saint-Francis est d'environ quarante milles ; jusqu'au Split Point, elle est de cinquante milles environ. La largeur moyenne est d'environ quinze milles, mais la distance entre le cap Saint-Francis et le Split-Point est légèrement supérieure à vingt milles. Une compagnie de télégraphie, l'« Anglo-American », ayant posé un câble dans la baie, à une distance supérieure à trois milles des côtes, la question de la propriété de ces eaux s'est trouvée posée. Voici quel a été, sur ce point, l'avis de la Cour des Appeal cases (1877) :

« Il n'apparaît pas à Leurs Seigneuries que les juristes et les rédacteurs de textes soient d'accord au sujet des règles concernant les dimensions et la configuration qui, toutes autres considérations étant mises

(1) Moore, *International Digest Law*, T. I, p. 740.

à part, permettraient de déterminer si une baie fait ou non partie du territoire de l'Etat qui possède les côtes avoisinantes ; et cette question n'a jamais, à ce qu'elles sachent, fait l'objet d'une décision de justice. S'il était nécessaire, dans le cas présent, de poser une règle, la difficulté de la tâche n'empêcherait pas Leurs Seigneuries d'essayer d'y satisfaire. Mais, dans leur opinion, cela n'est pas nécessaire. Il me semble, — et c'est là un point de fait, — que le gouvernement britannique a, pendant une longue période, étendu sa souveraineté sur cette baie, et que sa prétention a recueilli l'acquiescement des autres nations, en sorte que la baie a, pendant une longue période de temps, été occupée exclusivement par la Grande-Bretagne : il y a là une circonstance qui, pour un tribunal de n'importe quel pays, serait de très grande importance. Et, bien plus (et cela, dans un tribunal britannique, est concluant), le pouvoir législatif britannique a, par des actes du Parlement, déclaré que cette baie est une portion du territoire britannique, et une portion du territoire soumis à la législation de Terre-Neuve. »

Dans cette décision, l'argument est nettement indiqué. Point n'est besoin de rechercher des principes généraux, pour en faire l'application dans l'espèce en cause. Des circonstances spéciales témoignent suffisamment du caractère national de la baie. Ce sont :

1° La longue possession exclusive qu'a toujours

exercée, en fait, la Grande Bretagne. C'est le même argument qu'a invoqué le gouvernement des Etats-Unis pour les baies de Delaware et de Chesapeake ;

2° Les « acts » du Parlement, qui ont déclaré que la baie est une portion du territoire britannique. Ceci indiquerait donc qu'au moins dans certaines conditions un Etat pourrait, par acte unilatéral, étendre la limite de ses eaux nationales.

LES CÔTES DE LA NORVÈGE (1).

Les côtes de la Norvège sont excessivement découpées et bordées sur presque toute leur longueur d'une véritable poussière d'îles. La caractéristique de ces côtes est le fjord. Voici la description qu'en donne le célèbre géologue, M. de Lapparent, dans ses *Leçons de Géographie physique* :

« Ce sont des échancrures étroites, aux flancs escarpés, s'avancant dans les terres jusqu'à plus de cent kilomètres, et s'y ramifiant de mille manières. D'un fjord à l'autre s'étendent des dépressions transversales qui font naître des cols dans la crête séparative. La submersion des moins élevés de ces cols engendrent des détroits par lesquels deux fjords voisins peuvent communiquer, et qui isolent des îles du continent en

(1) Article de M. Aubert dans la *Revue de droit international public*, 1894.

créant des lignes intérieures de navigation... Un parallélisme évident se manifeste, non dans la direction générale des fjords eux-mêmes, mais dans celle des nombreux éléments entre lesquels ces découpures se décomposent tout naturellement. »

De façon que la mer ouverte ne commence pas, en Norvège, près de la côte même ; à une distance de quelques milles du littoral s'étend toute une bordure d'îles, d'îlots, de rochers.

C'est en se basant à la fois sur cette situation géographique vraiment spéciale et sur la théorie du long usage, que la législation et la coutume norvégiennes considèrent toute cette zone comme un prolongement du territoire national. Ainsi, la loi du 18 juin 1745, qui, la première, a fixé à une lieue la limite de la mer territoriale, calcule cette distance, non seulement à partir des côtes elles-mêmes, mais aussi à compter « des hauts fonds et des écueils qui les bordent ». De même, le rescrit du 22 février 1812, commun au Danemark et à la Norvège, pose comme règle que la mer territoriale s'étend à partir de l'île ou du rocher le plus avancé que ne recouvre pas la mer. Faut-il entendre par là les îles et rochers qui émergent à marée haute, ou aussi ceux que découvre la mer en se retirant ? Les lois n'ont pas précisé ce point ; mais, dans la pratique, on n'a, semble-t-il, jamais pris en considération que les rochers qui sont toujours au-dessus de la mer.

En général, la ligne des îles est, pour ainsi dire, continue. Il arrive, cependant, que les intervalles soient plus grands ; dans ce cas, le point de départ de la mer territoriale a pour base la ligne joignant les îlots ou rochers, à moins que la distance ne soit de plus de huit milles, c'est-à-dire de plus du double de la longueur de la mer territoriale elle-même (1). Il est même des cas spéciaux, dans lesquels la limite de la mer territoriale a été fixée à la ligne joignant deux îles voisines, bien que ces îles soient distantes de plus de huit milles.

Des règles analogues semblent admises pour les baies, qui ne comptent dans la mer territoriale qu'autant que leur ouverture est supérieure à huit milles. Mais ici encore, des règlements spéciaux sont intervenus pour certaines baies.

Le premier de ces règlements date de 1869. Les Suédois ayant commencé à pêcher au large de Søndmøre, leurs navires se trouvaient fréquemment en rivalité avec les bateaux des pêcheurs norvégiens, et ceux-ci demandèrent à leur gouvernement de les défendre. Il faut bien noter ici cette circonstance toute particulière que, pour les populations côtières de la Norvège, la mer est la grande nourricière, le champ où elles récoltent le pain quotidien : plus du quart des habitants du pays vivent exclusivement de

(1) Nous avons eu l'occasion de dire, en effet, que la Norvège a toujours fixé à 4 milles l'étendue de sa mer territoriale.

la pêche. A Søndmøre, cette situation se révèle d'une manière topique : les pêcheurs de la même ferme ou du même voisinage ont leurs places de pêche fixes, qu'ils trouvent au moyen de marques sur la terre, et qui sont respectées par tous.

Le décret royal du 16 octobre 1869 limita ainsi qu'il suit la zone de la pêche réservée. Une ligne droite devait être tirée à une lieue géographique de distance de la ligne droite déterminée par les rochers et îlots de Storholmen et de Svinøe (îlots élevés de 100 pieds au-dessus de la mer, mais non habités), et parallèlement à cette ligne : elle formerait, au large de la côte de la sous-préfecture de Søndmøre, la limite de l'espace de mer sur lequel la pêche serait exclusivement réservée aux habitants du pays.

En fait, la distance entre les rochers et îlots de Storholmen et Svinøe était de plus de vingt milles. On avait donc, ici, reculé le point de départ de la mer territoriale, mais on invoquait des raisons particulières. Un gouvernement étranger ayant élevé quelques objections sur la nouvelle délimitation, le ministre de l'Intérieur norvégien adressa, le 28 janvier 1870, au ministre de la Guerre une lettre qui fut communiquée à ce gouvernement, et dans laquelle il exposait les raisons qui justifiaient la solution adoptée. Il montrait qu'il n'est pas nécessaire que la ligne territoriale suive toutes les sinuosités de la côte, et qu'en face des baies ou golfes qui n'ont pas une trop

grande largeur, on peut la déterminer d'après une ligne tirée d'un point avancé à un autre ; il faut alors prendre en considération les circonstances locales, et adopter une solution qui soit à la fois commode et juste. « Une ligne courant rigoureusement à une lieue de distance de chacun des îlots les plus avancés et que ne recouvre pas la mer donnerait sur cette partie de la côte, une limite si embrouillée et si confuse qu'il serait impossible de l'observer, même approximativement. De plus, sur un grand espace, — et cela à l'endroit même où la pêche se fait avec le plus d'affluence, la ligne tirée coïncide avec un abaissement du fond qui sépare les bancs intérieurs des bancs extérieurs, et devient par suite une ligne naturelle qu'on peut trouver facilement à l'aide de la sonde. Une limite établie plus à l'intérieur, surtout sur cet espace, couperait le banc le plus important, rendrait impossible à l'Etat de régler les pêcheries sur le banc entier, et serait funeste à ces pêches, qui sont nécessaires à la subsistance de la population côtière, et qu'elle a exercées jusque dans ces derniers temps, sans avoir été troublée par la participation des étrangers, même sur un espace de mer considérablement plus étendu que celui qui est laissé à son exclusive disposition par la limite fixée dans le décret ». Ces arguments furent acceptés sans protestation, et la limite ainsi fixée a toujours été respectée par les navires étrangers.

Le décret royal de 1869 a été suivi de deux lois de 1870 et 1878 qui ont réglementé la pêche dans la même zone. La dernière de ces lois fut étendue, en 1881, à la mer territoriale des sous-préfectures voisines, du Romsdal et du Nordøere. Comme la ligne des deux îlots les plus avancés présente à cet endroit les mêmes irrégularités qu'au large de Søndmøre, un décret spécial dut intervenir pour déterminer la limite d'où serait comptée la lieue marine de la mer territoriale. Ce fut le décret du 9 septembre 1889, qui s'inspira des mêmes principes que le décret de 1869. « Une ligne tirée à une lieue géographique de distance d'une ligne partant de Storholmen, passant par Skraapen (au large de Harø), Gravskjeer (au large de Ona) et Kaben (le plus avancé des îlots dits Or) pour venir se terminer à l'îlot le plus avancé du groupe dit Jevle, au large de Grip, et parallèlement à cette ligne, devra être considérée comme limite de l'étendue de la mer au large de la côte correspondante de la préfecture de Romsdal sur laquelle la pêche est exclusivement réservée aux habitants du pays ». Dans la ligne ainsi déterminée, la distance entre quelques-uns des îlots qui servent de points de repère dépasse de beaucoup huit à dix milles. Mais on s'est fondé sur des raisons pratiques ; comme l'a expliqué dans son projet le bureau des cartes hydrographiques de Norvège, la ligne est facile à trouver pour les pêcheurs,

grâce aux marques de terre qui leur sont bien connues.

Un autre cas intéressant est celui de la baie de Vestfjord, dont un des côtés est formé par la série d'îles, d'ailleurs très grandes et assez bien peuplées, dénommées « îles Lopten ». Les bancs avoisinant ces îles abondent en morues, et il s'en fait, depuis l'époque la plus reculée, une pêche très fructueuse dans les mois de février, de mars et d'avril. Les bancs situés du côté de la haute mer sont peu fréquentés, car la mer y est souvent mauvaise. Comme bien l'on pense, une telle abondance de poissons attire chaque année dans le Vestfjord des milliers de pêcheurs qui se tiennent, en général, tout près de la côte, parce que le banc est, dans sa plus grande partie, très resserré ; ils s'en éloignent, dans certains endroits, jusqu'à une distance de huit milles. Pendant longtemps, aucun pêcheur étranger ne se porta vers ces parages. Mais, en 1868, un navire français essaya de pêcher dans le Vestfjord ; il fut renvoyé. Le gouvernement français protesta. Dans une lettre du 28 octobre 1868 adressée au ministre des Affaires étrangères, le ministre de l'Intérieur de Norvège soutint l'opinion que les pêcheries des îles Lopten, et particulièrement celles du Vestfjord, appartiennent uniquement aux pêcheurs norvégiens, tant par suite d'une coutume séculaire qu'en vertu des principes ordinaires du droit des nations. « Tandis que les nations étrangères, et surtout les

Français ont même recherché des lieux de pêche plus éloignés et moins abondants, tandis que, par exemple, les nations étrangères déjà depuis le quinzième siècle, ont pris part aux pêcheries d'Islande, pendant les centaines d'années qu'on a fait la pêche aux îles Lopten, elles n'ont jamais tenté d'y participer. Cela s'explique : ces pêches, ayant lieu dans un golfe considéré comme faisant partie de la mer territoriale de la Norvège, ont été regardées comme la propriété exclusive du pays. Cela ne peut certainement pas cadrer avec les principes du droit international, qu'on puisse tout à coup amener des changements dans une situation légale, qui repose sur une connaissance tacite de plusieurs siècles » ... Le contenu de cette lettre fut communiqué au ministre de France à Stockholm par une lettre du ministre des Affaires étrangères en date du 7 novembre 1868, dans laquelle il est dit, entre autres choses : « Aussi il est défendu aux sujets étrangers de faire la pêche dans ce golfe, et cette défense s'applique également à la mer voisine et à l'embouchure jusqu'à une distance d'une lieue marine à partir du point le plus méridional du groupe d'îlots dit *Ræst* ».

Ce qu'il importe de bien remarquer dans la lettre du ministre de l'Intérieur norvégien, citée ci-dessus, c'est qu'il invoque un droit de propriété de la Norvège sur les pêches des îles Lopten, droit consacré par une reconnaissance tacite de plusieurs siècles.

D'ailleurs, depuis l'incident de 1868, aucun navire

étranger n'a tenté de faire la pêche dans la baie de Vestfjord.

Dans une autre grande baie, celle de Varanger, située dans le Finmark, près de la frontière russe, il a été nécessaire également de fixer la limite de la mer territoriale par un règlement spécial. Le gouvernement norvégien désirait interdire pendant une certaine partie de l'année la chasse de la baleine, afin d'éviter la destruction de cet animal ; mais comme pareille interdiction ne pouvait être édictée efficacement que dans la limite de la mer territoriale, il convenait de déterminer cette limite d'une manière précise. La lettre patente royale du 5 janvier 1881 « interdit, du 1^{er} janvier à la fin de mai, de tuer ou de chasser la baleine dans l'espace de mer qui s'étend à une lieue géographique de distance au large de la côte de Finmark, à partir de l'île ou du rocher le plus avancé que ne recouvre pas la mer ». Pour ce qui concerne le Varangerford, la même lettre patente constate « que la limite de l'étendue protégée sera, au large, vers la pleine mer, une ligne droite tirée de Kibergsnæs au fleuve limitrophe de Jacob ; toutefois, même en dehors de cette ligne, il sera défendu, à l'époque de l'année sus-mentionnée, de tuer ou de chasser la baleine à moins d'une lieue géographique de distance de la côte de Kibergsnæs ». En fait, l'ouverture de la baie de Varanger est à peu près aussi large que celle du Vestfjord — un demi-degré de latitude, — mais,

comme pour cette dernière baie, le gouvernement norvégien s'est appuyé sur un usage continu (1).

— La doctrine du long usage, dont nous venons d'exposer un certain nombre de cas d'application, paraît avoir séduit beaucoup d'auteurs, qui se sont plu à y reconnaître, appliquée au droit international, la théorie de la prescription acquisitive. Les partisans des systèmes plus modérés que nous étudierons dans la suite ont souvent tenu à réserver les droits spéciaux qui pourraient être acquis par un Etat sur l'une de ses baies à la suite d'un usage ininterrompu et très ancien.

C'est ainsi que le professeur Westlake, après avoir jugé utile de limiter dans les grandes baies la mer nationale par une ligne tirée de côte à côte, et d'une largeur déterminée, ajoute : « Mais, quoique ceci soit la règle générale, elle rencontre souvent des exceptions dans le cas des baies qui pénètrent profondément dans la terre et sont appelées des golfes. Beaucoup de ceux-ci sont reconnus par un usage séculaire comme faisant partie de la mer territoriale des Etats

(1) Des côtes de la Norvège l'on peut rapprocher celles de Croatie et de Dalmatie, qui comprennent environ depuis Trieste jusqu'à Raguse, onze cents îles ou îlots, allongés en forme de fuseaux parallèlement à la ligne du rivage, accidentés et recouverts de forêts ainsi que ce rivage même ; l'on y aperçoit quelques villages aux toits rouges, groupés autour de leur vieux clocher de style roman. Il est facile d'admettre que des usages séculaires concernant la pêche deviennent alors, comme en Norvège, un état de droit.

dans lesquels ils pénètrent, bien que leur embouchure soit plus large que celle que la règle générale pour les baies donnerait comme limite à une telle propriété. Des exemples sont la baie de la Conception à Terre-Neuve, qui s'avancant de quarante milles dans la terre, a quinze milles de largeur environ en général et qui est entièrement britannique ; les baies de Chesapeake et de Delaware, qui appartiennent aux Etats-Unis, et la baie de Cancale, de dix-sept milles de largeur, qui appartient à la France » (1).

Le système des baies historiques.

Assez voisin du système du long usage, mais néanmoins plus précis dans ses exigences, le système des baies historiques a fait récemment son apparition. Il concrétise en quelque sorte le long usage invoqué pour certaines baies dans le fait que l'Etat côtier a par des actes officiels proclamé que ces baies relevaient de son autorité. Ce système est certainement plus juridique et d'une application plus sûre que le précédent : au lieu de se baser sur le fait vague et ambigu d'un long usage, souvent aisé à invoquer, toujours difficile à prouver, il exige des faits historiques et comme tels précis et vérifiables.

(1) *Westlake International Law*, 1904, T. 1, p. 187.

Nous rappellerons que l'avis, cité plus haut, de la Cour des Appeal Cases sur l'affaire de la baie de la Conception, après avoir invoqué le long usage, fait appel très nettement au système des baies historiques, dans les termes suivants :

« ... Et bien plus (et cela dans un tribunal Britannique est concluant), le pouvoir législatif Britannique a par des actes du Parlement, déclaré que cette baie est une portion du territoire Britannique, et une portion du territoire soumis à la législation de Terre-Neuve. »

La théorie des baies historiques est très clairement analysée dans la remarquable dissertation sur la question qui nous occupe que constitue l'exposé des motifs du dissentiment du D^rDrago, dans l'Affaire des Pêcheries jugée à la Cour permanente d'arbitrage le 7 septembre 1910. (1)

Pour M. Drago il est certaines baies, que l'on peut appeler baies historiques, qui doivent être considérées, quelles que soient leurs dimensions, comme faisant partie des eaux nationales des Etats dans les territoires desquels elles s'enferment. Il n'y a pas à s'occuper de la longueur de leur pénétration dans les terres, ni de la largeur de leur embouchure. Il suffit que le pays avoisinant « ait affirmé sa souveraineté sur elles », surtout lorsque des circonstances exception-

(1) V. article dans *The Times*, 8 septembre 1910, p. 5.

nelles telles qu'un usage immémorial, une configuration géographique, ou le besoin de défendre le territoire justifient cette prétention.

La thèse du docteur Drago, bien qu'elle demeure imprécise et laisse une trop grande part à l'arbitraire de chaque pays, qu'elle ne résolve pas d'une façon générale le problème posé dans cette étude au sujet de la délimitation des eaux nationales, a ouvert, semble-t-il, la voie sur ce point à des conceptions nouvelles et pleines de justesse.

L'une de ces conceptions est celle de l'*utilité pratique* qu'il peut y avoir pour un Etat à posséder telle ou telle baie. Le Dr Drago ne s'est pas servi d'un argument banal pour masquer l'exagération d'une doctrine. Pour lui ce mot « historique » concentre toute une série d'idées dont la principale, nous l'avons vu, est une question d'opportunité. C'est l'arbitraire, c'est la mesure de cap à cap qu'il veut reléguer dans le passé.

Si un usage immémorial et des titres officiels ont fait considérer une baie, plus ou moins vaste, comme soumise à l'Etat riverain, c'est qu'elle lui offrait pour sa richesse, pour son commerce, un champ d'action particulier. Et en cela il nous revient un faible souvenir de la doctrine de l'occupation — dont le point de départ, fondé sur la force des armes était faux — : il y a une sorte de place qui serait prise, occupée, selon

toute justice, par les habitants des terres voisines, sur ces quelques kilomètres carrés de la mer... Que le droit international, qui procède essentiellement de coutumes, tienne compte pour édifier des règles générales de ces faits, de ces tendances naturelles, on ne saurait trop s'en réjouir.

Donc, pense le D^r Drago, avant d'attribuer une baie au pays riverain observons jusqu'à quel point elle peut lui être utile. En ce qui concerne spécialement les côtes de Terre-Neuve une question domine toutes les autres, de même qu'en Norvège : celle de la pêche ; or, nous voyons que c'est dans la baie de Conception, dans celle des Chaleurs, de Miramachi, que les pêcheurs ont coutume de se réunir ; les eaux y sont plus poissonneuses que dans d'autres endroits et elles leur tiennent lieu d'abri contre les tempêtes hélas ! trop fréquentes dans ces régions glacées. Mais un autre élément est à envisager aussi : les baies sur lesquelles il importe de statuer se trouvent-elles, comme dans le cas présent, sur un littoral peu fréquenté ? de quelle importance sont elles pour la navigation ?

Le D^r Drago ne serait point prodigue des baies historiques. On pourrait aisément considérer comme telles, selon lui, les baies de Cheseapeake et de Delaware dans l'Amérique du Nord le grand estuaire du Rio Plata dans l'Amérique du Sud. En Espagne les baies de Vigo, de la Caragne, du Ferrol, qui s'avancent

en forme de coins vers l'intérieur des terres et que sillonnent des flotilles de pêcheurs entreraient probablement dans cette catégorie.

Il y a une autre raison invoquée au poseur de sa théorie par le Dr Drago, qu'il place même en première ligne, mais qui nous paraît moins bonne que les précédentes. C'est suivant les cas, la défense du littoral. On se demande en quoi la sécurité d'un pays exigerait l'extension des pouvoirs de l'Etat sur une baie de grande étendue. Que n'établît-on de la côte les systèmes de défense les plus perfectionnés ! Nous ne pensons point que l'on veuille placer des mines sous-marines en pleine paix... Serait-il question de faire de ces eaux une base navale ? Mais alors l'Etat riverain n'a qu'à décréter que telle portion de la mer est considérée par lui comme une rade de guerre et à la faire occuper par ses flottes.

Même ainsi restreint à quelques baies, le système du Dr Drago ne saurait être adopté. Qu'il entrât dans la pratique internationale lorsque l'on confondait encore la mer territoriale et les eaux nationales, lorsque le droit de souveraineté suivait la portée du canon, sans qu'au delà plus aucun droit ne fût à reconnaître à l'Etat riverain, que la dangereuse doctrine d'une ligne tirée de cap à cap avait gardé sa force, alors à cause de ses fondements rationnels, le système des baies historiques aurait pu constituer un réel progrès.

Mais la notion des droits de l'Etat sur la mer côtière s'est précisée. On va aboutir, grâce à la théorie des servitudes, à concilier l'indépendance, les intérêts de l'Etat riverain avec ceux des autres Etats. Comment admettre, — ne serait-ce que dans des cas exceptionnels, — une théorie qui ne tient pas compte de la distinction fondamentale des eaux nationales avec la mer territoriale ! La République Argentine garderait-elle l'estuaire si vaste du Rio de la Plata sous sa pleine domination ? Et puis, si l'on commençait à l'adopter, ce système ne deviendrait-il point immédiatement, à cause de ses fondements généraux, par trop élastique ? Quel pays ne se découvrirait depuis longtemps des droits acquis, même dans des actes officiels, sur tel estuaire, sur tel emplacement de mer ? Il y a un domaine que l'on ne pourra étendre à l'avenir sans lui faire perdre son caractère propre, c'est celui des eaux nationales. Mais au delà de cette zone nous nous trouvons en présence de simples prérogatives reconnues à l'Etat côtier et rien ne s'opposera à ce que certaines d'entre elles, suivant les raisons qu'a si bien fait valoir le Dr Drago, ne soient prolongées en faveur des habitants d'un rivage. Nous verrons plus loin qu'un droit de pêche spécial, dans les grandes baies de Terre-Neuve, par exemple, se comprendrait fort aisément au profit des riverains. Il y aurait loin cependant entre ces droits particuliers concédés aux Terre-Neuviens et la pleine possession pour eux des

baies dont il s'agit ! La théorie des prérogatives, il est curieux de le remarquer, et le système du D^r Drago qu'elle combat, reposent sur des fondements identiques.

— « Pour ce qui se rapporte aux autres baies, dit le D^r Drago, que l'on pourrait appeler les baies communes, ordinaires, qui découpent les côtes, pour lesquelles aucune déclaration ou affirmation de souveraineté n'a été faite, il ne pourrait y avoir un autre principe général à appliquer que celui résultant de la coutume et de l'usage de chaque nation individuellement considérée, tels que le montrent leurs traités et leur pratique générale et traditionnelle. » Ainsi, du côté des baies ordinaires, aucune indication nouvelle ne nous est apportée. Il est à regretter que le docteur Drago, qui avait soutenu, en faveur des baies historiques, une thèse si fortement inspirée, n'ait cru devoir l'achever, la perfectionner pour les enfoncements de mer de moindre importance, de façon à unifier, au contraire, tous ces systèmes ou ces usages de chaque Etat, trop différents les uns des autres.

CHAPITRE IV

La portée du canon. — Les mesures en milles marins.

Les systèmes du long usage et des baies historiques constituent un incontestable progrès sur celui de cap à cap en ce qu'ils reconnaissent que l'appropriation par l'Etat côtier d'une baie largement ouverte ne peut être admise que dans des cas exceptionnels, justifiés par des circonstances toutes spéciales. Mais on sent la faiblesse d'un système qui ne réglemente que des exceptions. Il faut aux juristes et aux navigateurs une règle uniforme, rationnelle, et non susceptible d'interprétations quelconques.

Les baies, les golfes, tout ce qui constitue un enfoncement des eaux dans le rivage, gardaient, jadis, un régime propre et restaient en dehors de la délimitation de telle ou telle zone de simples droits ou de juridiction exercés par l'Etat riverain sur la mer côtière. Or, quand la portée du canon servit de mesure pour fixer l'étendue des eaux territoriales en face d'une côte rectiligne, l'on fut amené à l'utiliser également

pour les enfoncements dont nous parlons. Il était important de continuer à marquer, dans les sinuosités du rivage, une délimitation précise entre les eaux territoriales et la haute mer. La mesure des trois milles marins, qui donnait la longueur de la mer territoriale devant un littoral régulier, paraissait, à beaucoup d'égards, très opportune, et on la trouvait fortement assise au point de vue juridique sur la portée des armes à feu. Pourquoi n'aurait-on pas employé une aussi bonne règle quand il s'agissait des sinuosités de la côte ? Est-ce que les mêmes raisons qui la faisaient adopter dans un cas ne gardaient pas toute leur force dans le second ?...

Toutefois, à cause de l'usage depuis longtemps établi de ranger sous la domination de l'Etat riverain une large partie des baies ou golfes pénétrant dans les terres, la plupart des pays maritimes, en Europe, ne voulurent pas abandonner au régime de la haute mer la partie totale d'une baie qui se trouvait à l'extérieur d'un tracé de six milles marins. On tendit à exagérer la portée du canon. Dans la première moitié du XIX^e siècle c'est une largeur de dix milles marins qui déterminait le point jusqu'auquel les baies resteraient « eaux nationales ».

Le droit de souveraineté, que la force des armes faisait naître en face d'une côte rectiligne, se transformait, ici, en un droit de possession. Certains auteurs employaient bien le mot « territoriales » pour

désigner les eaux d'une baie dont l'ouverture ne dépassait pas dix milles marins — la même expression se retrouve dans des ouvrages récemment parus (1), — mais, dans leur pensée, il n'y avait pas de différence entre ces eaux de la mer qui pénétraient dans les terres et le domaine maritime de l'Etat côtier: n'était-ce pas de la ligne tirée en travers de la baie que l'on mesurait, comme aujourd'hui, l'étendue de la mer territoriale ? Nous dirons même qu'il ne pouvait en être différemment. Il y a, en effet, de nombreuses sinuosités de la côte ou fractions de baies qui doivent être rattachées au domaine maritime de l'Etat côtier. Si l'on avait admis que les eaux comprises en delà des limites indiquées ne possédaient que le caractère des eaux territoriales ordinaires, il eût fallu établir une seconde démarcation pour marquer à partir de quelle distance commençait le domaine maritime de l'Etat riverain. Lorsque M. Barclay, à la session de Genève, en 1892, recherchait le système le plus juste pour fixer le point de départ de la mer territoriale à l'ouverture d'une baie, il considérait cette baie comme aussi intimement rattachée au territoire qu'un port ou qu'une rade.

(1) « Les portions de mer, ou les mers, qu'en raison de leur configuration on appelle golfes ou baies, sont territoriales lorsqu'elles sont environnées des terres d'un seul Etat et que leur entrée est suffisamment étroite pour être commandée par le canon de la côte. » (Rivier. *Principes du droit des gens*, T. I, L. III, § 10.)

Sur ce point la théorie qui reposait sur la portée du canon a certainement dépassé les usages suivis précédemment : la domination du pays riverain s'étendait, avons-nous dit, sur des vastes enfoncements de la mer, sur les golfes, les baies, dont on pouvait apercevoir d'un bord le cap opposé. Mais il n'était pas question d'un droit de possession : ces espaces de la mer ne se rattachaient pas au domaine maritime lui-même ; l'article 538 du Code civil ne mentionne que les ports, havres et rades. Et les droits que l'Etat riverain y exerçait ne devaient pas avoir plus de force que ceux qui lui furent reconnus par la doctrine de la souveraineté en face d'un littoral régulier. Empêcher la visite des navires de commerce dans les golfes et les autres découpures du rivage, les mettre à l'abri des poursuites des corsaires, tel était surtout le but que se proposaient les puissances maritimes en étendant leur loi sur ces parties de la mer. La théorie de la souveraineté eut donc pour résultat d'attribuer au pays riverain, sur la mer côtière, des pouvoirs dont il n'avait jamais joui par le passé, et d'augmenter considérablement ses droits dans les sinuosités de la côte. La portée du canon limitait, jusqu'à un certain point, il est vrai, l'étendue des golfes et des baies soumises à l'Etat côtier ; mais ne faisait-on point partir de la ligne tirée d'un bord à l'autre les trois milles ordinaires de la mer territoriale, qui prolongeaient d'autant la domination du riverain ?...

Cette influence de la doctrine fondée sur la force des armes ressort nettement dans les lignes suivantes écrites en 1758 par Emer de Vattel (1) : « Tout ce que nous avons dit des parties de la mer voisines des côtes se dit plus particulièrement, et à plus forte raison, des rades, des baies et des détroits, comme plus capables encore d'être occupés, et plus importants à la sûreté du pays. Mais je parle de baies et détroits de peu d'étendue, et non de ces grands espaces de mer auxquels on donne quelquefois ces dénominations, tels que la baie d'Hudson, le détroit de Magellan, sur lesquels l'empire ne saurait s'étendre et moins encore la propriété. Une baie dont on peut défendre l'entrée peut-être occupée et soumise aux lois du souverain ; il importe qu'elle le soit, puisque le pays pourrait être beaucoup plus aisément insulté en cet endroit que sur des côtes ouvertes au vent et à l'impétuosité des flots. »

Qu'il résulte de la puissance des armes un droit de propriété, de possession, n'est-ce pas la même idée qui se retrouvera toujours par la suite ? En 1821, M. de Martens, dans son court mais substantiel *Précis du droit des gens modernes de l'Europe*, fondé sur les traités et l'usage, s'exprimait ainsi : « Ce qui vient d'être dit des rivières et des lacs est également applicable aux détroits de mer et aux golfes, surtout en

(1) Le droit des gens ou principes de la loi naturelle, T. I, p. 141.

tant que ceux-ci ne passent pas la largeur ordinaire des rivières ou la double portée du canon. De même une nation peut s'attribuer un droit exclusif sur ces parties voisines de la mer (*mare proximum*) susceptibles à être maintenues du rivage. On a énoncé diverses opinions sur la distance à laquelle s'étendaient les droits du maître du rivage. Aujourd'hui, toutes les nations de l'Europe conviennent, que dans la règle, les détroits, les golfes, la mer voisine, appartiennent au maître du rivage pour le moins jusqu'à la portée du canon qui pourrait être placé sur le rivage. Dans nombre de traités, on a même adopté le principe plus étendu des trois lieues. »

Il n'est point illogique d'admettre que l'Etat, maître du rivage, puisse exercer une souveraineté sur les parties de la mer balayées par les obus. Mais la seule force des armes serait-elle susceptible d'entraîner un droit de propriété ? Le point de vue est tout autre. Ce n'est pas parce que les eaux d'une rade, d'un havre, d'un port, peuvent être utilement défendues par des pièces d'artillerie que le Code civil les rattachait au territoire même. Si quelques degrés de plus ou de moins dans la force exercée du rivage devaient faire changer le droit de souveraineté en un droit de possession, il aurait fallu établir une progression de pouvoirs au profit de l'Etat côtier, depuis les eaux qui ne s'étendent qu'à une faible distance du rivage jusqu'à l'extrême limite de la portée du canon. Lors-

qu'on employait cette expression, la « mer territoriale », on désignait une partie de la mer qui subissait l'influence de l'Etat riverain qui était sous sa souveraineté, sans doute, mais non sous sa pleine dépendance comme les eaux d'un lac, celles d'un port ou d'une rade. Et il suffisait que la mer pénétrât entre deux caps dont la distance de l'un à l'autre ne dépassait pas le double de la portée du canon pour qu'on la rattachât aussi directement au territoire qu'une rade ou qu'un port ! Une même cause, la force des armes, avait ainsi deux effets essentiellement différents : d'un côté, celui d'attribuer des droits à l'Etat riverain sur la mer côtière ; de l'autre, celui d'agrandir le domaine maritime de l'Etat côtier en rendant nationales toutes les eaux comprises dans les sinuosités du rivage.

Elle est donc très significative, cette expression que l'on employait par mégarde, d' « eaux territoriales », lorsqu'il s'agissait des parties de la mer que la portée du canon enfermait dans les anfractuosités de la côte. Elle nous fait souvenir que le point de départ du nouveau système reposait sur un principe erroné.

En 1856, M. Ortolan, dans son ouvrage *Règles internationales et diplomatie de la mer*, disait : « On doit ranger sur la même ligne que les rades et les ports, les golfes et les baies, et tous les enfoncements connus sous d'autres dénominations, lorsque ces enfoncements, formés par des terres d'un même Etat, ne

dépassent pas en largeur la double portée du canon, ou lorsque l'entrée peut en être gouvernée par l'artillerie, ou qu'elle est défendue naturellement par des îles, par des bancs ou par des rochers. Dans tous ces cas, en effet, il est vrai de dire que ces golfes ou ces baies sont en la jouissance de l'Etat, maître du territoire, qui les enserre. Cet Etat en a la possession : tous les raisonnements que nous avons faits à l'égard des rades et des ports peuvent se répéter ici. » Et nous lisons, dans Hautefeuille, qui faisait allusion aux mêmes parties de la mer : « Il y a possession continue, complète et absolue, comme s'il s'agissait d'un fleuve, d'un lac ou d'une partie de territoire terrestre » (1).

Ainsi, il résultait de la doctrine nouvelle qu'une certaine catégorie d'eaux nationales — celles qui étaient comprises dans l'ancien domaine maritime — dépendait directement de l'Etat côtier pour des raisons d'utilité, d'intérêts à protéger, etc., raisons toutes des plus justifiables (2), et qu'une autre catégorie d'eaux nationales, beaucoup plus vastes, était rangée sous la même dépendance de l'Etat côtier en vertu de la force des armes ! Parce que l'ouverture d'une baie ne dépassait point comme largeur le double de la portée du canon, elle tombait en la pleine possession du pays côtier, elle se rattachait à son domaine maritime !

(1) Droits et devoirs des nations, T. I, p. 52.

(2) V. 2^e partie, chapitre I.

Les droits, fort étendus, qu'exerçait l'Etat riverain sur la mer territoriale, empêchèrent que de telles conséquences ne devinssent trop apparentes. Mais lorsque, à partir surtout de 1894, il se manifestera une tendance à modifier le caractère de ces droits et que l'on commencera à mettre en doute le fondement même de la doctrine, l'autre application de la puissance des armes, celle qui concernait les sinuosités du rivage, apparaîtra, de son côté, bien faiblement établie...

Pendant longtemps, l'on ne formula pas en milles marins la portée du canon ; nous ne trouvons aucune mesure de ce genre chez Bynkershoek, ni chez Vattel. Il est à croire que la portée du canon ayant servi de mesure courante, avant que ne fût adoptée la doctrine de la souveraineté, pour marquer telle zone de la mer côtière où s'exerçait une prérogative de l'Etat riverain, ou pour toute autre raison dans le langage des gens de mer, l'on ne trouvait point d'intérêt à se servir d'une mesure en chiffres qui aurait pu amener des confusions, à cause d'une grande diversité de coutumes, et qui ne se serait pas matérialisé immédiatement dans l'imagination des pêcheurs ou marins de l'époque, comme la portée du canon. D'ailleurs, ce n'est pas brusquement que la théorie de la souveraineté a dû remplacer les usages anciens et l'on continua, sans doute, jusque vers la fin du dix-huitième siècle, à ranger encore sous la loi du riverain, pour les

prises maritimes et la pêche notamment, toutes les grandes sinuosités de la côte dont l'ouverture n'aurait pu être commandée par le canon. Ce fut, en 1818, dans le traité anglo-américain concernant les pêcheries sur les côtes nord-est de l'Atlantique, que l'on formula, pour la première fois, en milles marins, l'étendue de la mer territoriale. Mais il faut attendre jusqu'en 1839 pour voir une mesure en chiffres fixer la largeur des baies qui devaient faire partie des eaux nationales. La Convention de pêche entre la France et la Grande-Bretagne, du 2 août de cette année, avait un article 8 ainsi conçu : « Les sujets de S. M. le roi des Français jouiront du droit exclusif de pêche dans le rayon de trois milles à partir de la laisse de basse-mer, le long de toute l'étendue des côtes de France, et les sujets de S. M. B. jouiront du droit exclusif de pêche dans un rayon de trois milles de la laisse de basse-mer, le long de toute l'étendue des côtes des îles britanniques. Bien entendu que sur cette partie des côtes de France qui se trouve entre le Cap Carteret et la pointe de Menga, le droit reclusif de toute espèce de pêche n'appartiendra qu'aux sujets français en dedans des limites mentionnées à l'article 1^{er} de la Convention. Il est également entendu que le rayon de trois milles, fixant la limite générale du droit exclusif de pêche sur les côtes des deux pays sera mesuré, pour les baies dont l'ouverture n'excèdera pas

« dix milles, à partir d'une ligne droite allant d'un cap à l'autre. »

La portée du canon se trouvait quelque peu exagérée. Une distance de dix mille marins représentant dix-huit kilomètres ne pouvait être commandée par des pièces d'artillerie placée à chaque extrémité d'une baie. A cette date l'on avait adopté plus complètement la théorie de la souveraineté ; les usages anciens, sauf de rares exceptions, tombaient en désuétude : mais les puissances maritimes ne voyaient qu'à regret disparaître leur domination sur les sinuosités de la côte dont l'ouverture dépassait le double de la portée réelle du canon. La réserve qui a été marquée dans la convention de 1839 pour la baie formée par le cap Carteret et la pointe du Menga ne nous semble-t-elle pas comme un dernier effort que l'on faisait pour ne pas abandonner totalement des droits à qui la nouvelle théorie enlevait toute raison d'être.

Hors d'Europe il n'en était pas ainsi. Des prérogatives de pêche, par exemple, continuaient à s'exercer sur de grandes étendues. La Grande-Bretagne pour ses possessions d'Amérique et les Etats-Unis soutenaient encore les doctrines de cap à cap ou de long usage... Entre l'Angleterre et les Etats-Unis ce fut une lutte acharnée pendant tout un siècle pour la jouissance d'une part, et la possession exclusive de

l'autre, du droit de pêche sur les côtes septentrionales de l'Atlantique. Il faut reconnaître qu'il s'agissait pour les baies lointaines dont nous parlons d'une question de premier ordre : leurs eaux sont extrêmement poissonneuses et des centaines de pêcheurs peuvent y trouver des gains appréciables, Il n'existait donc pas l'argument, de traités, sur lesquels ne voulût s'appuyer la Grande-Bretagne pour répondre aux réclamations américaines ; et elle paraissait envers les Etats-Unis d'autant plus à même de se servir de pareilles armes que cette dernière puissance maintenait pour plusieurs de ses baies d'aussi exorbitantes prétentions. L'affaire de l'île Falkland (1), la plus grande des îles Malonines, qui divisa jusqu'en 1885 la République-Argentine et les Etats-Unis, eut comme origine, en 1831, la confiscation par le gouverneur de l'île de trois goélettes américaines qui étaient venues pêcher à une certaine distance de la côte. La République Argentine se fondait sur les usages anciennement suivis par l'Espagne et selon lesquels défense était faite à tout navire étranger de pêcher dans les alentours de l'île Falkland sous peine d'être saisi et emmené à Buenos-Aires pour être jugé. Les Etats-Unis ne contestèrent pas la solidité de cet argument. Mais ils répondirent que l'île, ayant été

(1) V. Calvo. *Le droit international théorique et pratique*, 1888, p. 495.

abandonnée pendant longtemps, la République-Argentine n'avait plus de droits à y exercer.

La convention de 1839 entre la France et l'Angleterre fut renouvelée dans des termes presque semblables le 24 mai 1843 et le 11 novembre 1867. La double portée du canon à l'ouverture des baies était toujours fixée à dix mille marins.

La Convention de la Haye du 6 mai 1882 adopte également la même mesure : «...Pour les baies, disait l'article 2, le rayon de trois milles sera mesuré à partir d'une ligne droite tirée en travers de la baie, dans la partie la plus rapprochée de l'entrée, au premier point où l'ouverture n'excède pas dix milles. » Dans la loi française du 1^{er} mars 1888 « ayant pour objet d'interdire la pêche aux étrangers dans les eaux territoriales de la France et de l'Algérie », nous lisons encore : « Article 1^{er}. — La pêche est interdite aux bateaux étrangers dans les eaux territoriales de la France et de l'Algérie en deçà d'une limite fixée à trois milles marins au large de la laisse de basse mer. Pour les baies, le rayon de trois milles est mesuré à partir d'une ligne droite tirée en travers de la baie, dans la partie la plus rapprochée de l'entrée, au premier point où l'ouverture n'excède pas dix milles ».

A la session de Genève de l'Institut de droit international, en 1892 (1), M. Barclay présenta un rapport

(1) *Annuaire de l'Institut de droit international*, 12^e année, T. 12.

sur les questions qui concernaient la mer territoriale. Il proposait un article 3 ainsi conçu : « Pour les baies, la largeur de trois milles est mesurée à partir d'une ligne droite tirée en travers de la baie dans la partie la plus rapprochée de l'ouverture, où l'écart entre les deux côtés de la baie est de six milles... ». Suivait un développement assez long sur la manière dont il convenait de mesurer le point de départ de la mer territoriale au-delà de la ligne tirée en travers d'une baie. L'Institut adopta l'article que lui proposait M. Barclay.

Nous sommes étonné, à première vue, que l'on cherchât, en 1892, lorsque la portée du canon était sensiblement plus grande que vers le milieu du dix-neuvième siècle, à diminuer la ligne tirée en travers d'une baie et représentant la double portée des pièces d'artillerie. Cela s'expliquait cependant, pour diverses raisons. M. Barclay avait voulu mettre plus d'harmonie dans la doctrine, faire adopter une mesure égale pour la mer territoriale et les sinuosités du rivage. Or, les trois milles marins, depuis longtemps entrés dans la coutume, maintenaient dans des bornes raisonnables la souveraineté de l'Etat côtier. Il devenait même indispensable, pour la durée de la doctrine, de la fixer définitivement dans son application : il ne fallait pas que les droits de l'Etat riverain pussent, à l'avenir, se faire sentir jusqu'à la portée réelle du canon. Deux ans plus tard, à l'Exposition de Philadel-

phie, ne voyait-on pas un canon géant qui lançait des projectiles à vingt kilomètres !

Mais aussi, ne pas suivre, pour marquer l'étendue de la mer territoriale, la portée, tout au moins approchante, des pièces à feu, quand, sur leur puissance même, reposait la souveraineté de l'Etat côtier, n'était-ce pas permettre à chaque pays de prolonger, suivant les circonstances, pour l'exercice de tel ou tel droit, l'étendue de la mer territoriale ? Il ne devait plus y avoir d'unité dans la pratique. Pour le droit de neutralité, par ailleurs, la distance d'une lieue marine n'était plus suffisante.

A la session de Paris, en 1894 (1), M. Barclay, qui fut de nouveau chargé de présenter un rapport sur la mer territoriale, arrivait à des conclusions bien différentes qu'en 1892. Il avait préalablement adressé à ses collègues un questionnaire pour savoir leur opinion sur quelques-uns des points les plus importants qu'il aurait à élucider. C'est ainsi qu'il les avait priés d'indiquer l'étendue qu'ils jugeraient opportun d'attribuer à la mer territoriale. Les mesures souhaitées dépassèrent, en général, sensiblement la borne ancienne des trois milles, admise deux années plus tôt. M. Westlake et M. Kleen étaient partisans de cinq milles marins ; M. de Montluc, de six ; Sir Travers Twin, de trois seulement. M. Barclay déclara lui-même que la

(1) *Annuaire de l'Institut de droit international*, 14^e année, T. 13.

mesure acceptée par les Etats paraissait être de quatre milles.

Conformément à ces indications, le rapporteur proposa de doubler le champ d'étendue de la mer territoriale, d'en reculer la limite jusqu'à six milles marins.

A Genève, M. Barclay s'était basé sur la largeur des eaux territoriales pour fixer l'ouverture maximale d'une baie qui devait appartenir à l'Etat côtier. Il en avait conclu qu'il fallait tirer en travers de la baie une ligne de six milles d'un bord à l'autre. Au contraire, en 1894, il accorde seulement, malgré l'étendue nouvelle qu'atteint la mer territoriale, une longueur de dix milles à la ligne qui sera le point de départ des eaux nationales dans une baie. (Réserve était faite pour les baies qu'un usage séculaire avait rangées sous l'autorité du pays adjacent). Plusieurs membres de l'Institut de droit international demandèrent que, pour plus de logique, on adoptât une ligne de douze milles de largeur au lieu de dix. A quoi M. Barclay répondait que la mesure qui servait à fixer l'ouverture des baies soumises à l'Etat côtier n'était point établie sur les mêmes considérations que la distance adoptée pour la mer territoriale. Il n'osait abandonner à la pleine puissance de l'Etat riverain — et M. Barclay pensait surtout à l'interdiction de la pêche — une trop grande partie des flots. Qu'un espace de six milles fût accordé à la mer territoriale, à ses

yeux l'inconvénient devenait moindre ; l'action de l'Etat s'y trouvait fort atténuée et l'on pourrait s'accorder pour limiter le droit de pêche dans de justes proportions. Mais, à l'intérieur d'une baie, il n'était pas possible de restreindre la force du principe. Il fallait, par la nature des choses, qu'il s'y appliquât rigoureusement. — Ainsi, d'un côté, vers la mer territoriale, mesure assez voisine de la portée du canon, mais désir de borner avant la limite extrême plus d'un droit de l'Etat riverain ; de l'autre, vers les eaux nationales, mesure ne correspondant pas avec celle-ci et qui doit être regardée comme infranchissable. C'est bien la faillite du système dressé sur la portée du canon. Déjà l'on a recours à des fondements tout autres. M. Barclay — il est intéressant de le remarquer, — parle, à propos de l'ouverture des baies, d'une distance conforme au rayon visuel : la mesure de dix milles permettrait d'apercevoir encore, d'un rivage, le bord opposé. Cela nous fait souvenir d'une vieille coutume, acceptée par Grotius, et nous fait prendre, pour expliquer les droits du riverain, un chemin fort particulier.

« Aux temps de Bynkereshoek, disait le rapporteur, et presque jusqu'à nos jours, la portée du canon et la zone de pêche pouvaient coïncider. Cette portée, ou distance d'environ trois milles, suffisait généralement comme limite de pêche réservée. Mais, dans ces dernières années, la portée réelle du canon a singulière-

ment changé, de façon que la distance nécessaire pour l'exercice de la pêche par les riverains et la distance nécessaire pour la protection effective des neutres contre les actes de guerre de belligérants ne se confondent plus. »

Les raisons exposées par M. Barclay, quand deux années plus tôt la doctrine classique restait encore indiscutée, pouvaient sembler prématurées. L'Institut décida qu'il convenait d'étendre jusqu'à six milles la mer territoriale et jusqu'à douze milles la largeur d'une baie nationale vers la haute mer (1).

C'est à la session de 1894 que l'Institut, à la place de la formule « l'Etat est souverain sur la mer territoriale », adopta celle-ci : « L'Etat a un droit de souveraineté ». Il n'est pas inutile de rapprocher la conception toute nouvelle que l'on se faisait de la doctrine de la souveraineté des considérations exposées précédemment par M. Barclay. En effet, il n'était pas seulement évident que la doctrine ne pouvait être invariable puisqu'en l'espace de deux années l'on avait doublé l'étendue de la mer territoriale : l'idée que l'Etat riverain exerçait une souveraineté complète sur ses eaux territoriales venait de s'atténuer aussi. L'on commençait à s'apercevoir que la force des armes avait eu des conséquences très dissembla-

(1) Les règles proposées par l'Institut ont été adoptées par l'Association de droit international, dans sa session du 1^{er} au 4 octobre 1895.

bles. M. Barclay déclare que dans les sinuosités de la côte, la domination de l'Etat riverain reste absolue et il est frappé de l'extension exagérée que la portée du canon procure au domaine maritime de cet Etat ; mais, quand il nous dit que les mêmes raisons ne sauraient convenir pour fixer l'étendue de la mer territoriale et celle des eaux nationales, n'en arrive-t-il pas à condamner toute la théorie fondée sur la force des armes ?...

M. Barclay insiste sur ce fait que la pêche étant défendue aux étrangers dans les eaux nationales, l'on réserverait aux habitants du pays, en adoptant la portée réelle du canon, de trop vastes parties de la mer, pour l'exercice de ce droit. Il aurait pu ajouter qu'il se ferait de la sorte un retour — et combien aggravé — aux usages du temps passé, à ces prérogatives — concernant la pêche le plus souvent — qui s'exerçaient au loins dans les golfes ou les baies. La théorie de la souveraineté qui s'était bientôt généralisée parce que, si elle donnait à l'Etat riverain des pouvoirs absolus sur la mer côtière, elle en bornait l'exercice dans des limites en somme étroites, ne perdait-elle cet avantage puisqu'on élargissait de nouveau les parties de la mer soumises à l'influence du riverain ? En 1839, n'était-ce point déjà en forçant la portée du canon que l'on avait pu adopter une largeur de dix milles marins pour fixer l'ouverture des baies qui resteraient nationales : mais à quel éloignement

du système primitif n'arriverait-on pas, si l'on devait élargir sans cesse ce domaine des eaux nationales en suivant la portée des armes à feu ! Et la servitude de passage, qu'à la même session de 1894 on croyait devoir imposer aux Etats côtiers sur la mer territoriale, n'allait-elle pas avoir une action bien imparfaite, si l'Etat riverain pouvait interdire l'entrée des sinuosités du rivage dont les bords opposés n'atteignaient pas une largeur plus grande que la double portée du canon ? Enfin, lorsqu'on s'élevait au-dessus des conséquences rigoureuses du principe de la force des armes pour se reporter vers le passé, ne voyait-on pas qu'au moyen âge les pays maritimes, sans qu'ils prétendissent avoir une souveraineté sur la mer, étendaient jusqu'à cent milles au large (Barbole) leurs droits de défense ou de juridiction, que plus tard c'est le rayon visuel qui fixe sur la haute mer la limite d'un autre droit, celui de neutralité, qu'aux deux époques, par ce fait que les populations étaient peu nombreuses sur les côtes et les Etats isolés relativement les uns des autres, l'on avait considéré les eaux comprises entre deux caps comme réservées au seul usage des riverains ; mais qu'à mesure que les échanges, que les relations se resserrèrent d'un pays à l'autre, de tels systèmes n'étaient plus en harmonie avec les besoins nouveaux, qu'alors la doctrine de la souveraineté fondée sur la force des armes avait pu sembler une amélioration très sensible dans

cette partie du droit maritime ; et l'on voyait surtout qu'il y avait une nécessité au dix-huitième siècle à rendre de plus en plus facile la navigation sur la mer côtière, de plus en plus étroit le champ de telle ou telle prérogative, que la théorie de la souveraineté, sans fondement bien logique, n'avait été qu'une sorte d'heureux compromis entre des tendances opposées, seuls les intérêts généraux des peuples devant inspirer les solutions nouvelles de la coutume internationale.

Mais à la session de Paris, ne remarquons-nous pas en outre une idée significative dans la communication suivante, que M. Aubert chargea M. Barclay de présenter à l'Institut, au sujet de la situation très spéciale des côtes de Norvège : « ...Une autre question essentielle est de savoir s'il faut, en déterminant la mer territoriale, abstraction faite des golfes proprement dits, suivre les sinuosités capricieuses que forme la côte ou la suite des îles. Comme cela serait tout à fait impraticable, le gouvernement a fixé dans certains cas importants, comment doit être tirée la ligne qui sert de base. A cette occasion, il a fallu trouver une frontière pratique et surtout tirer une ligne droite entre des points qui sont visibles de pleine mer. Voilà pourquoi la base de la mer territoriale est parfois devenue chez nous plus étendue que ne le comportaient les règles du traité de 1882 auquel d'ailleurs, comme je l'ai dit, la Norvège n'a pas adhéré. Il est

ainsi, sans doute, impossible de soumettre des rapports géographiques de cette nature à des règles générales d'un caractère absolu. Il faut en laisser l'application détaillée à la coutume ou à la règle de chaque Etat, pourvu que cela se fasse de bonne foi, ou soit dicté par des motifs plausibles. La règle générale internationale qu'il s'agit d'établir doit, par conséquent, être assez élastique pour permettre de pareilles anomalies locales. »

M. Aubert, quoiqu'il ne soit rien formulé de précis dans ces lignes, en parlant d'une règle générale à établir et qui « doit être assez élastique », ne considérerait donc pas comme impossible une large innovation en la matière. On croirait même qu'il y a quelque chose dans sa pensée de la doctrine des servitudes, qui verra le jour quatre années plus tard. Nous sommes loin de la règle rigoureuse — et qui ne pouvait que l'être — de la portée du canon !

La mesure de douze milles marins que proposait l'Institut en 1894, n'a pas été admise dans la pratique, de même que l'étendue ordinaire de la mer territoriale n'a pas été non plus portée à deux lieues marines. On ne pouvait continuer à suivre dans l'un et l'autre cas la portée réelle du canon.

La limite de dix mille marins est adoptée par MM. Bonfils et Fauchille (1), par M. Rivier (2). Mais

(1) *Traité élémentaire de droit international*, 5^e éd., p. 299.

(2) *Principes du droit des gens*, T. I, p. 155.

d'autres auteurs parlent simplement de la portée du canon : les baies ou golfes dont l'ouverture pourrait être utilement défendue par des batteries placées sur le rivage, feraient partie du domaine maritime de l'Etat côtier. Écoutons à ce propos ce que disait le célèbre juriste anglais sir Robert Phillimore (1) : « ...Quant aux baies et aux golfes entourés, il ne semble y avoir aucune raison pour la limitation suggérée par Martens, surtout en tant que ceux-ci ne dépassent pas la largeur ordinaire des rivières, ou la double portée du canon. Comme le remarque justement Grünbher, la vraie question est de savoir si la nation qui possède les terres environnantes, a le pouvoir d'exclure d'autres nations de toute la portion de la mer ainsi entourée ou, comme Martens le déclare dans son premier, et, sous quelques rapports, son meilleur travail sur le droit international : « *Partes maris territoriae ita natura uel arte inclusæ ut exteri aditu impediri possent, gentis ejus sunt, cujus est territorium circumjacentem.* » Si l'Etat riverain peut prolonger jusqu'à la portée du canon la ligne qui doit mesurer l'ouverture des baies que l'on rangera parmi les eaux nationales, c'est dépasser la limite des dix milles marins regardée dans la pratique comme difficilement franchissable. Mais admettre des longueurs de dix milles ou du double de l'étendue de la mer ter-

(1) Commentaries upon international law, T. I, p. 283.

ritoriale, ainsi que le proposait Westlake, n'est-ce pas faire perdre à la doctrine fondée sur la force des armes, toute son unité ! On exprime bien le vœu que l'on s'en tienne à la mesure de dix milles marins : de quelle sanction disposerait-on à l'égard des Etats qui l'auraient dépassée ?

Ainsi, nous aboutissons avec les deux systèmes, celui de la portée réelle du canon et celui d'une mesure inférieure, à des conséquences qui rendent la doctrine d'une part arbitraire, de l'autre impraticable.

M. Despagnet, dans son *Traité de droit international* (4^e édition, 1910, p. 615), nous dit : « Sur les golfes et baies étendues, l'Etat n'a plus un droit de propriété (argument *a contrario*, article 538 C. C.); il ne peut exercer qu'un droit de souveraineté. Ce dernier droit est d'ailleurs subordonné à cette condition que la puissance effective de l'Etat puisse s'exercer sur toute l'étendue du golfe, ou de la baie, qui ne doit pas excéder ainsi une double portée de canon en partant des deux rives... » N'est-ce pas dire que la force des armes ne saurait entraîner un droit de propriété sur les golfes et les baies, que les raisons pour lesquelles le Code civil rangeait les ports, les havres, les rades, dans le domaine maritime de l'Etat côtier, n'ont pas les mêmes fondements que celles qui avaient entraîné sa domination sur les golfes et baies dont l'ouverture ne dépassait point la double portée du canon. Telle est bien la conclusion à laquelle nous devons arri-

ver : la doctrine de la souveraineté ne serait pas seulement impraticable ; elle est essentiellement fausse dans son application relative aux sinuosités de la côte.

Mais du moment que la doctrine de la souveraineté, si l'on n'en tire qu'une conséquence normale, ne procure à l'Etat riverain — comme le dit M. Despagnet — sur les enfoncements du rivage, qu'un pouvoir fort atténué, que les droits qu'il exerce sur la mer territoriale, il reste à établir dans quelles circonstances et pour quelles raisons il faut rattacher certaines baies au domaine maritime de cet Etat. Nous revenons de la sorte à la question que nous avons posée dans notre chapitre consacré aux eaux nationales et nous nous demandons : 1° Quelle devra être, dans l'avenir, l'étendue du domaine maritime de l'Etat côtier ; 2° Et, par suite, à quelle distance du rivage, dans les sinuosités de la côte, l'on devra mesurer la mer territoriale, ou mieux, pour nous conformer à ce qui est dans la pratique, les différents droits, variables dans leur étendue, que l'on reconnaît à l'Etat riverain.

CONCLUSION

Si l'on se reporte à la coutume adoptée récemment par la France pour délimiter d'un côté l'étendue de la mer territoriale et d'autre part celle des eaux nationales, la réponse à la question qui précède nous semblera d'autant plus indispensable à donner.

Les décrets du 23 septembre 1911 et du 18 octobre 1912, consacrent l'abandon, relativement à la mer territoriale, de l'ancienne doctrine de la souveraineté fondée sur la portée du canon, car deux mesures fort différentes servent à marquer l'étendue de la mer territoriale pour l'exercice du droit de pêche et pour celui du droit de neutralité. Selon le premier décret (1), article 2. — « La limite des eaux territoriales est fixée (pour la Nouvelle-Calédonie), par une ligne imaginaire courant à trois milles marins au large des grands récifs extérieurs et, là où ces récifs manquent, à trois milles marins au large de la laisse de basse mer. » On lit dans l'exposé des motifs que « la Nouvelle-Calédonie et ses dépendances, tireraient un vé-

(1) V. *Journal Officiel* du 29 septembre 1911.

ritable profit de l'application des dispositions de la loi de 1888, dont l'extension à cette possession empêcherait l'envahissement trop fréquent de ses eaux par les pêcheurs étrangers qui viennent recueillir les coquillages et spécialement les tracas dont la pêche a une si grande importance dans la colonie. »

Ainsi, la mesure de trois milles marins est définitivement adoptée pour l'exercice du droit de pêche ; la France ne songe point, même pour ses possessions lointaines, à étendre davantage, dans ce cas, le champ de la mer territoriale.

Dans le décret du 18 octobre 1912 (1), il est dit : article 2. — « Pour l'application des règles de la Convention XIII de la Haye, en date du 18 octobre 1907 : Les eaux territoriales françaises s'étendent en deçà d'une limite qui est fixée à dix milles marins (11.111 mètres), au large de la laisse de la basse mer, ainsi que autour du balisage fixe qui détermine la limite des bancs non découvrant. Pour les baies, le rayon de onze kilomètres est mesuré à partir d'une ligne droite tirée en travers de la baie, dans la partie la plus rapprochée de l'entrée, au premier point où l'ouverture n'excède pas dix milles. Si la distance de la côte ou des bancs français au point le plus rapproché de la côte, ou des bancs d'un Etat étranger est inférieur à vingt-deux kilomètres, les eaux territoriales

(1) V. *Journal Officiel* du 20 octobre 1912.

françaises s'étendent jusqu'à mi-distance entre ces côtes ou ces bancs. »

Bientôt, pensons-nous, la zone d'exercice du droit de police douanière ou de police sanitaire — une convention internationale est intervenue sur ce dernier point — sera pareillement fixée par décret. En France, les eaux territoriales ne sont donc plus constituées par une certaine étendue de la mer, que pourraient commander les pièces d'artillerie placées sur le rivage : c'est dans la nature même des droits reconnus nécessaires au riverain, que se trouve la détermination des zones diverses à l'intérieur desquelles l'action de l'Etat se fera sentir.

Et cependant, lorsqu'il s'agit des sinuosités de la côte, des baies, le principe nouveau cesse de s'appliquer : d'après la loi du 1^{er} mars 1888 réglementant le droit de pêche sur les côtes de France et d'Algérie, d'après le décret du 23 septembre 1911, étendant cette loi à la Nouvelle-Calédonie, et celui du 18 octobre 1912, l'on continue à marquer dans les baies par une ligne de vingt milles marins, tirée d'un bord à l'autre, les eaux en deçà desquelles tous droits sont réservés au riverain. Le principe de la souveraineté fondé sur la force des armes, est ici pleinement sauvegardé. On a pris l'habitude de regarder comme intimement rattachées au territoire, toutes les baies ou portions de baies, dont l'ouverture ne dépasse point vingt-deux kilomètres.

L'Institut de droit international en 1892, à la session de Genève, avait jugé rationnel, quand il proposait la mesure de trois milles marins pour fixer l'étendue de la mer territoriale, de rattacher au domaine des eaux nationales, les baies dont les bords extrêmes ne seraient pas éloignées l'une de l'autre de plus de six milles marins. Le caractère particulier de ces anfractuosités de la côte avait fait décider que la double lieue marine rendrait nationales et non plus seulement territoriales, les eaux d'une baie. Et lorsqu'en 1894, l'Institut remplaçait par une longueur de six milles marins, la vieille mesure des trois milles, ce fut encore le double de la longueur précédente qui devait, à l'intérieur d'une baie, marquer la limite des eaux nationales. Il y avait de la sorte une relation étroite entre la mesure qui servait à déterminer le champ de la mer territoriale et celle qui s'appliquait aux sinuosités de la côte, qui feraient partie du domaine maritime de l'Etat côtier. Le système de la souveraineté, critiquable dans ses fondements, était toutefois suivi avec logique dans ses conséquences, et sur une côte rectiligne et dans les anfractuosités du rivage.

De nos jours, au contraire, une relation n'existe plus entre les mesures adoptées en face d'une côte uniforme et sur un littoral accidenté. Deux théories, aux bases toutes opposées, dans l'un ou l'autre cas, sont en vigueur. Une telle contradiction serait-elle

nécessaire ? Est-ce qu'il est d'un intérêt essentiel pour l'Etat riverain de maintenir sa souveraineté sur les baies dont l'ouverture ne dépasse point vingt-deux kilomètres ? Nous allons essayer d'établir que le domaine des eaux nationales ne comporte pas, raisonnablement, une aussi large extension, et qu'aux prérogatives, exercées par le riverain sur la mer territoriale ne devrait point succéder un droit spécial quand l'on se trouve en présence d'un rivage plus ou moins découpé.

Il résultait de la doctrine de la souveraineté que l'on accordait aux Etats maritimes, sur la mer côtière, une zone de domination, variable suivant la portée du canon, et au-delà de laquelle ils n'avaient plus aucun droit à exercer. Aussi la plupart de ces pays, pour sauvegarder quelque intérêt essentiel et justifiable, maintenaient-ils jusqu'à des distances exagérées, les bornes de leur domination sur la mer ; il en était ainsi notamment pour certaines baies, à l'intérieur desquelles les pêcheurs nationaux auraient vu, d'un œil jaloux, pénétrer des concurrents étrangers.

On ne saurait, à l'avenir, avec les conceptions qui tendent de plus en plus à s'imposer, ranger sous l'autorité absolue d'un Etat maritime, pour l'exercice d'une seule prérogative, une trop large portion de la mer. Les droits reconnus à l'Etat côtier reposent essentiellement sur des raisons d'utilité, de juste équilibre entre les intérêts du riverain et ceux des autres

pays. Ils doivent ainsi se trouver en harmonie avec le rôle qu'ils remplissent en faveur de cet Etat. Il n'y aurait toutefois aucune difficulté à admettre que dans des circonstances spéciales l'une des prérogatives reconnues aux États maritimes, rayonne pour l'un d'eux sur une distance supérieure à la mesure ordinaire. L'exercice de la pêche ne présente pas le même caractère sur les côtes de France, par exemple, et sur le littoral norvégien, ciselé comme une dentelle par la mer : de quels points, sur ce littoral, ferait-on partir les trois milles marins ? (1). Il faudrait aussi tenir compte de l'isolement de la Norvège, du nombre très considérable d'habitants qui vivent du simple produit de leurs filets. A cause de ces raisons diverses, l'on ne pourrait qu'admettre la continuation des usages suivis jusqu'à nos jours et qui réservent la pêche aux nationaux sur le littoral norvégien à l'intérieur de plusieurs lignes tirées d'un promontoire à un autre. Aiséement encore une exception se comprendrait pour les baies de Terre-Neuve ; celle de la Conception pénètre jusqu'à quarante milles dans les terres et son ouverture est de quinze milles seulement ; que la pêche, dans ces découpures du rivage, soit réservée aux seuls habitants du pays pour lesquels elle constitue une ressource des plus importantes, on ne s'écarterait point de l'esprit de la doctrine en l'admettant.

(1) C'est la mesure généralement adoptée dans la pratique, v. p. 46.

Les Etats, d'ailleurs, qui voudraient interdire aux étrangers toute la superficie d'une baie de large ouverture pourrait se faire reconnaître un tel droit par des conventions passées avec les pays voisins : car les pêcheurs ne viennent pas, en général, jeter leurs filets sur des côtes bien éloignées de leurs points d'attache. Il y aurait un précédent en la matière dans la convention du 2 août 1839, signée par la Grande-Bretagne et la France, et dans laquelle une réserve était faite pour la baie formée par le cap Carteret et la pointe du Menga.

Mais autant les limites de la mer territoriale sont susceptibles d'extension en faveur de certains droits jugés plus spécialement utiles ou nécessaires au riverain, autant la zone des eaux nationales doit rester limitée. N'est-il pas évident que, seuls, des motifs d'une force incontestable peuvent faire assimiler aux ports, aux rades, sur lesquels la souveraineté de l'Etat côtier est absolue, d'autres portions de la mer ? Dans le domaine maritime, c'est d'abord pour l'Etat riverain le droit de s'opposer au passage des navires étrangers (1) ; c'est sa juridiction criminelle appliquée avec autant de force, sauf de légères exceptions, que

(1) « ...L'Etat qui possède ces ports, havres et rades peut, en conséquence, en faire tel usage qu'il veut et en écarter les autres puissances, sauf à ne pas méconnaître les devoirs que le droit international lui impose envers celles-ci. » (Despagne. *Traité de droit international*, 4^e édition, 1910, p. 614).

sur le territoire même ; c'est l'influence du *jus soli* qui se fait parfois pleinement sentir.

L'on ne distinguait qu'à peine, avec la théorie de la souveraineté, le régime des eaux nationales de celui de la mer territoriale. Est-ce qu'en principe les droits de l'Etat riverain sur l'étendue des flots qu'il pouvait dominer par ses armes n'étaient pas absolus ?... Il s'en suivait que les sinuosités de la côte, dont l'ouverture ne dépassait pas la double portée du canon, ne paraissaient point avoir ce caractère si spécial que nous leur voyons aujourd'hui, alors que les droits du riverain en face d'une côte rectiligne, se trouvent fort amoindris.

Dès les temps anciens, les Etats maritimes eurent une tendance à relier étroitement à leur territoire les fractions de la mer qui s'avancent dans le rivage. Bartole, qui restait dans la tradition du droit romain pour proclamer la liberté des océans, n'hésitait pas à reconnaître, — nous l'avons vu, — l'exercice direct de la puissance terrestre sur toute étendue des flots comprise entre deux rivages, aussi loin que d'un cap l'on apercevait encore le bord opposé. Il semblait que la mer avait fait, dans ces sinuosités du littoral, une conquête illégitime, et qu'elle dût remplacer à l'égard de la souveraineté du pays adjacent les terres qu'elle avait envahies. Parce qu'en outre la navigation était incertaine, l'on devait attacher une importance très

grande aux eaux qui pouvaient servir de refuge aux navires et il y avait une sorte de compensation au principe très net de la liberté des mers à ce que les Etats riverains, sur certaines parties de leurs côtes, puissent prendre les mesures jugées utiles à leurs intérêts particuliers.

Au Moyen Age, et plus récemment encore sous Louis XIII et Louis XIV, c'était ce dernier motif surtout qui faisait ranger sous la loi locale les golfes et les baies. Par le traité conclu en 1521, entre l'empereur Charles V et François I^{er} (1), défense était faite aux sujets des deux puissances d'y attaquer un bâtiment de commerce, de quelque nationalité qu'il fût ; en sorte que le navire qui se rendait d'un port à un autre sur le littoral, devait, le plus souvent, échapper à des flottes, à des corsaires ennemis. Et telle sera bien l'origine du système des King's Chambers : lorsqu'en mars 1604, Jacques I^{er}, par une proclamation retentissante, rangeait sous la protection immédiate de la Grande-Bretagne, tout navire marchand qui se trouvait à l'intérieur de chaque mer délimitée par des caps, son but n'était autre — le rescrit même (2) nous le dit — que de mettre un terme aux prises incessantes effectuées dans le voisinage des côtes et qui troublaient considérablement le commerce britannique.

Ce furent donc des considérations très spéciales

(1) Dumont. *Corps universel diplomatique du droit des gens*, I, Amsterdam et La Haye, 1726-1731.

(2) Fultor. *The Sovereignty of the Sea*, Londres, 1911.

qui, à diverses époques, portèrent les puissances maritimes à rattacher les golfes et les baies à leur domaine terrestre. De nos jours, quelle est celle que l'on pourrait encore valablement invoquer ! Les navires neutres jouissent de toute sécurité sur les côtes des Etats belligérants. Les marchandises neutres elles-mêmes sous pavillon ennemi ne peuvent être saisies. Il y a des zones de neutralité qui permettent aux pays riverains d'écarter jusqu'à de lointaines distances la surveillance des flottes belligérantes et les mettent à l'abri des combats navals. Les droits de pêche, de police, s'exercent partout dans un rayon suffisamment étendu. Cette situation nouvelle ne doit-elle pas avoir pour résultat d'agrandir le champ de la mer territoriale, de ne faire réserver à la pleine domination de l'Etat côtier que des parties de la mer présentant un caractère absolument particulier ?

En résumé, il n'y a plus de droits reconnus nécessaires à l'Etat riverain qui ne s'exercent sur une distance favorable à la protection de ses intérêts. Quelques-unes seulement des sinuosités de la côte offrent des traits assez distinctifs, des avantages assez certains pour qu'on doive les ranger dans le domaine maritime de cet Etat, avec les ports, les rades, les havres.

Et que pourrions-nous en conclure, sinon qu'à l'avenir la mer territoriale devra pénétrer dans les sinuosités de la côte, d'une façon générale, épouser les contours des golfes et des baies. Pour chacune des zones

de la mer territoriale, l'on ferait pénétrer dans les sinuosités de la côte la mesure délimitant tel ou tel droit de l'Etat riverain, et qui serait soit une lieue marine pour l'exercice du droit de pêche, soit dix milles, en France, pour celui du droit de neutralité, etc.; lorsque les deux mesures se rejoindraient d'un bord à l'autre d'une découpure du rivage, au lieu qu'à l'intérieur de cette ligne les eaux de la mer fissent partie du domaine maritime de l'Etat riverain, l'on ne déterminerait, là encore, que le champ de la mer territoriale. Contrairement à ce qu'il peut sembler à première vue, un tel système, dans la pratique, serait moins sujet à occasionner des erreurs ou des hésitations que les usages suivis jusqu'à présent et qui consistent à relier par des lignes droites de dix, douze milles marins, plus ou moins approchants de la double portée du canon, les bords opposés d'une découpure de la côte. En effet, supposons un rivage de forme irrégulière dans ses détails et dans son ensemble. Nous nous demandons, en cas de difficultés entre l'Etat riverain et une nation étrangère, de quelle façon l'on établirait la distance qui se rapporterait à tel ou tel de ses droits violés.



Faudrait-il fixer le point de départ de la mer territoriale à la ligne AB qui coupe vraiment une anfractuosité de la côte ou à la ligne CD qui relie les bords opposés d'une longue dépression du rivage ? Par contre, la mer territoriale suivrait-elle, en principe, toutes les sinuosités, rien de plus facile pour savoir à quelle distance de la terre se trouverait un bâtiment, que de tirer des lignes droites du point N aux points A et B ou E, dont le navire serait le plus rapproché. Ce n'est pas tout ; quand deux caps à peu près parallèles (fig. II) s'avancent dans la mer sur un littoral rectiligne, on ne saurait, bien souvent, avec les usages actuels, s'il faudrait joindre ou non par la ligne en milles marins leurs pointes extrêmes.

Nous rappelons que le système qui relie, ainsi que nous venons de le voir, par des lignes de dix-huit, vingt kilomètres, les bords d'une découpure du rivage, s'oppose directement à la juste application des droits que l'on reconnaît à l'Etat côtier. La mesure de trois milles marins est celle, par exemple, qui a paru la plus opportune à l'exercice exclusif de la pêche par les riverains. Or, n'est-il pas évident que cette mesure, dès que le rivage cesse de s'étendre régulièrement, est reportée à des distances parfois très considérables et qu'elle s'en trouve doubl e, quadrupl e ? Pour des pêcheurs, les vastes dépressions d'un littoral sont imperceptibles :   leurs yeux, la haute mer se trouve aussi bien exister dans les sinuosités

précédentes qu'au loin d'une côte uniforme. Il en serait de même pour le droit de visite exercé par les belligérants : la neutralité de l'Etat côtier a comme mesure, généralement, six milles marins. Mais n'est-ce pas à des résultats tous différents que les lignes tirées en travers de larges golfes ou baies nous font aboutir, dans la pratique ? L'équilibre que l'on avait établi entre les intérêts de l'Etat côtier et ceux des autres pays reçoit de la sorte plus d'une atteinte.

Nous rappelons aussi que la force des armes au point de vue juridique, ne pouvait entraîner la pleine possession de certaines parties de la mer au profit de l'Etat côtier, élargir d'autant le domaine de ses eaux nationales. Pour qu'une découpe du rivage soit rattachée au territoire lui-même comme une rade, il faudrait que, par sa forme, par ses dimensions, elle offre des avantages nombreux et particuliers au pays riverain et que sa pleine possession par ce pays ne nuise pas aux intérêts généraux de la navigation.

Dans la sentence rendue en 1910 au sujet de l'Affaire des pêcheries sur les côtes nord-est de l'Atlantique, il se trouvait la décision suivante : « Dans les baies, les trois milles marins doivent être mesurés à compter d'une ligne droite tirée par le fond de l'eau à l'endroit où elle perd la forme et les caractéristiques d'une baie ; partout ailleurs, les trois milles marins doivent être mesurés le long des sinuosités de la côte ». Les arbitres reconnaissaient donc que les

baies ont une forme spéciale, nettement distincte des mille sinuosités de la côte. Mais un criterium pour établir cette distinction nous manque ; avec ces seules données des controverses n'en subsisteraient pas moins. Il suffit de nous reporter au tracé que nous dessinions précédemment : la ligne CD ne fait que marquer une courbure du littoral sans caractère précis ; faudrait-il, cependant, admettre que l'autre ligne AB souligne un enfoncement du rivage que l'on pourrait appeler une baie.

On définit habituellement le havre : une découpure de la côte qui présente l'aspect d'un port naturel. Il y a certaines anfractuosités du rivage qui n'offrent pas ce trait particulier, mais qui sont remarquables par leur profondeur (1) et le calme de leurs eaux. Elles forment parfois des saillies brusques, sortes de lacs intérieurs, qui se détachent du reste des flots ; leur ouverture est toujours étroite, relativement à leur étendue : ce sont des baies. Il arrive qu'on emploie le mot baie comme synonyme de golfe. Nous voyons peu de rapports entre le bras de mer arrondi, qui constitue un golfe et la découpure nettement marquée, qui constitue une baie. Si l'on établissait une proportion entre la superficie des eaux et le contour du rivage pour telle baie, tel golfe, l'on verrait combien la longueur de la côte est plus grande dans le

(1) Le mot étant pris dans le sens de pénétration vers les terres.

premier cas que dans le second. Et cela nous ferait sentir les profondes différences qui existent parmi les sinuosités du littoral, dont les unes sont enveloppées par des terres avoisinantes, tandis que les autres se séparent à peine de la vaste étendue de la mer.

Une baie doit être, selon nous, d'une utilisation immédiate pour les habitants de la côte ; il faut que ce repli de la mer leur permette d'augmenter leurs ressources, favorise leurs trafics. On ne pourrait ranger dans le domaine maritime d'un Etat ces découpures du littoral, sans importance réelle, offrant seulement un abri passager à de légers navires et qui forment des sortes de creux aux bords accidentés. Il faut que les rivages qui entourent une baie soient d'un accès facile, qu'elle s'ouvre comme un canal conduisant au milieu des terres. Mais il y a un terme qui désigne les anfractuosités dont nous parlions, c'est le mot « criques ». On en voit sur les côtes hérissées de falaises, sur celle où vient finir un plissement de montagnes.

Le caractère essentiel d'une baie est donc le faible écartement des caps qui en dessinent l'ouverture et la pénétration accentuée de la mer vers l'intérieur du rivage. L'un des deux traits distinctifs venant à manquer, la sinuosité qui s'offre à nos regards devient, soit un golfe, soit une courbure à peine marquée du littoral. Aussi, pour établir une distinction qui ne serait point sujette à erreur, nous pensons qu'il serait utile d'adopter un rapport entre ce qui constitue les

éléments typiques d'une baie : sa profondeur et l'écartement peu sensible de ses bords extrêmes. Une pénétration vers la terre égale au moins à la largeur de l'ouverture, tel est le critérium que nous proposons. Serait-il plus juste d'adopter un écartement des bords moins accentué ? Le rapport précédent, facilement utilisable dans la pratique, ne ferait ranger dans la catégorie des baies qu'une découpure de la côte ayant un aspect déjà bien distinctif.

Au-delà de certaines dimensions, les baies telles que nous venons d'en indiquer la forme perdraient les avantages qui doivent les faire rattacher directement au pays côtier. La tranquillité des eaux n'est plus la même dans un bras de mer ayant une ouverture de vingt kilomètres et dans des enfoncements plus réduits dont l'entrée est à peine de quelques milles ; et si cette dernière anfractuosité peut sembler une interruption fortuite de la ligne du rivage, toute au profit du pays riverain, il ne saurait en être de même dans le cas d'une large ouverture.

Il y a une limite à partir de laquelle l'on ne pourrait plus comprendre les baies dans le domaine des eaux nationales. Nous allons essayer sur ce point de compléter le système que nous indiquions précédemment.

Lorsque la double portée du canon, avec la théorie de la souveraineté, commande l'entrée d'une baie, ce n'est pas, à cause de l'action plus directe que l'Etat

côtier peut exercer du rivage, de simples droits qu'on lui attribue, une souveraineté atténuée ; mais toute la surface des eaux qui pénètrent ainsi dans la terre fait partie de son domaine maritime. Cette idée, nous la trouvons exposée récemment par MM. Bonfils et Fouchille (1) : « La doctrine et la coutume placent sans hésitation dans le domaine maritime des Etats les golfes, baies, rades et ports qui forment les découpures de leurs côtes. Possibilité d'une possession exclusive, défenses des approches par le feu croisé partant du rivage, nécessité de pourvoir à sa propre sécurité, etc., tous les motifs concourent à justifier cette pratique et cette doctrine... » On ne se demandait pas si la pleine possession par l'Etat côtier du golfe, de la baie dont l'ouverture n'excédait pas la double partie du canon se justifiait par des raisons plus acceptables.

Mais il y a une déduction approchante que l'on peut faire, avec la conception nouvelle des droits reconnus à l'Etat côtier. Puisque l'Etat riverain exerce sur une longueur de trois milles plusieurs de ses prérogatives, telles que la pêche, la police de la navigation, la police douanière, n'est-il pas raisonnable, lorsqu'on se trouve en présence d'une sinuosité du rivage dont l'ouverture ne dépasse pas cette distance et qui se prolonge assez au loin vers les terres, à plus

(1) *Traité élémentaire de droit international*, 5^e édition, p. 299.

d'une lieue marine, qu'à l'intérieur de la ligne fictivement tracée s'étende une zone de complète domination ? Au lieu d'invoquer la force des armes qui s'impose aisément dans un endroit resserré, nous trouvons que cette partie des flots présente plus d'utilité pour l'Etat riverain que la mer territoriale et que par contre les intérêts généraux de la navigation y deviennent moins évidents.

Cependant, il faut des raisons très fortes pour agrandir le domaine maritime d'un Etat et l'on aurait à considérer si l'enfoncement dont il s'agit présente tous les caractères d'une baie que l'on rangerait sans hésitation parmi ses eaux nationales. Il nous semble qu'une sinuosité du rivage, longue de cinq kilomètres au moins et dont la largeur ne serait pas plus grande, se présente comme une échancrure accidentelle de la côte. Ne s'avance-t-elle pas dans le pays même, en dehors de la ligne du littoral ? N'a-t-elle pas l'aspect d'un canal qui nous conduit jusqu'au milieu des terres adjacentes ? Enfin, dans sa partie finale, aux eaux limpides et très calmes, ne pourrait-elle permettre l'installation de parcs de coquillages, etc... ? Et si pour se conformer à une stricte réalité il fallait diminuer ou augmenter d'un mille ou deux l'écartement des bords extrêmes d'une baie pour la placer dans le domaine des eaux nationales, nous croyons qu'en raison des avantages que présente une mesure établie sur des usages anciens, admise par la coutume, qu'en vertu

des conclusions que l'on est amené à faire quand une ligne de trois milles marins joint les deux caps d'une sinuosité profonde, il ne saurait y avoir de meilleure limite pour fixer l'étendue maxima des baies que l'on rattachera au territoire voisin.

Lorsqu'une baie, dont la passe n'est point supérieure à trois milles, s'évase ensuite en forme de lac, nous la rangerions dans le domaine maritime de l'Etat côtier, et d'autant plus aisément que par ses dimensions mêmes elle serait pour le pays riverain d'une utilisation plus complète que les précédentes.

Il arriverait d'autre part qu'une baie, ayant une ouverture supérieure à une lieue marine, offrir, bientôt, les bords se rapprochant, les proportions que nous avons jugés indispensables pour que ses eaux deviennent nationales.

Ainsi les ports, les rades, les havres, les baies jusqu'à une certaine étendue, constitueraient seulement le domaine maritime de l'Etat côtier.

Mais nous ne voudrions point que le système que nous venons de proposer, et selon lequel telles ou telles baies seraient placées sur la même ligne que les ports et les rades, parce qu'il semblerait défectueux, fasse condamner nos autres conclusions. Si ces dernières indications sont toutes personnelles et, par conséquent, sujettes à critique, il n'en est pas moins vrai que le domaine maritime de l'Etat côtier ne peut s'agrandir que pour des causes fondées en raison

et en utilité ; que la force des armes ne saurait amener un droit de possession ; que, par ailleurs, une doctrine nouvelle tendant à s'établir, d'après laquelle l'Etat côtier ne jouirait plus d'une souveraineté sur la mer territoriale, mais des simples prérogatives qui lui sont nécessaires, il importe d'abandonner parallèlement les anciennes coutumes qui se rapportaient aux sinuosités du rivage ; que, pour savoir jusqu'à quel point les simples droits reconnus à l'Etat côtier devraient s'exercer dans les découpures du littoral, dans quelles circonstances il convient de les y remplacer par la pleine domination de cet Etat, il faut se reporter au principe sur lequel repose la théorie nouvelle : à savoir, un juste équilibre entre les intérêts du riverain et les intérêts plus généraux des autres pays ; que, de la sorte, il y aurait unité dans la doctrine relativement aux eaux nationales et à la mer territoriale ; que, pour l'exercice des droits possédés par l'Etat riverain, l'on ne peut conserver les lignes de dix, douze milles marins, tirées dans des sinuosités de la côte ; que pour mettre un terme définitif aux systèmes exagérés du long usage, et des baies historiques, nous devons adopter une théorie d'une application facile, et dont les bases soient indiscutables ; qu'il serait bien plus admissible, si l'on ne pouvait que malaisément s'accorder sur l'étendue à donner aux baies qui seraient rangées dans le domaine des eaux nationales, de décider qu'à toutes les découpures de

la côte s'appliquerait le régime de la mer territoriale, que de continuer à englober n'importe quelles sinuosités à l'intérieur de lignes arbitraires.

Dans la Convention du 2 août 1839, signée par la Grande-Bretagne et la France, l'article premier interdisait spécialement la pêche des huîtres aux sujets anglais dans certaines zones de mer délimitées par des lignes que l'on tirait de tel point de la côte à tel autre, et que des lettres de l'alphabet marquaient sur la carte (1) : c'étaient des mesures toutes conventionnelles et adaptées, le long du rivage, aux besoins particuliers de protection que demandaient nos pêcheurs de coquillages. Or, chaque Etat ne pourrait-il, de même, selon les nécessités plus ou moins grandes qu'il y aurait pour lui à posséder complètement une baie de dimensions restreintes, faire établir sur une carte les enfoncements de la mer qu'il considérerait comme seuls susceptibles désormais d'être rattachés

(1) « Il est convenu que les lignes tracées entre les points indiqués par les lettres A B C D E F G H I K sur la carte annexée à la présente convention et signée par les plénipotentiaires respectifs, seront reconnues par les hautes parties contractantes comme déterminant les limites entre lesquelles et les côtes de France la pêche des huîtres sera exclusivement réservée aux sujets Français; ces lignes sont comme suit :

La première ligne se dirige du point A à trois milles de la laisse de basse mer (la pointe du Menga restant au sud) jusqu'au point B, dont les amers sont la tour d'Azon par la touffe d'arbres sur le mont Auchon et le sommet du Gros-Mont en ligne avec le signal sur Grand'île.

à son domaine maritime ? L'on déciderait qu'au-delà d'une ouverture de trois ou quatre milles, par exemple, l'assentiment des pays voisins serait nécessaire pour que le régime de la mer territoriale, en ces découpures, cessât d'exister.

Quel que soit le système que l'on adopte, il faudra dans l'avenir que les pouvoirs de l'Etat riverain sur ses eaux nationales n'aient pour origine que des motifs aisément justifiables. L'article 538 du Code civil, à propos des parties de la mer qui formaient le domaine maritime de la France, nous parle d'abord des ports, puis des havres et des rades. Il y a ainsi une importance décroissante dans les avantages offerts par ces différentes parties des eaux. Nous avons vu que dans un port, pour le maintien du bon ordre, chose essentielle, l'Etat faisait nombre d'ordonnances et de règlements aussi applicables aux navires étrangers qu'aux siens propres ; qu'à cause des relations étroites qui s'établissent d'un navire à l'autre et d'un navire avec la terre, la juridiction locale connaît des crimes et délits commis à bord des bâtiments ; qu'à cause des intérêts primordiaux qu'ont les habitants du pays dans un port, l'Etat peut en refuser l'entrée aux vaisseaux étrangers. Un havre, parce qu'il est un abri qui a tous les caractères d'un port naturel et que, par suite, le riverain peut ou pourra en retirer de grands avantages, nous comprenons sans peine qu'on puisse le ranger également sous la pleine possession

de l'Etat côtier. Une rade est, selon l'originale expression de M. Picard, le vestibule d'un port. Des règlements rigoureux s'appliquent encore sur cette surface des eaux ; là se croisent les navires qui viennent ou qui partent ; là ils doivent s'arrêter le plus souvent pour subir l'inspection douanière ou sanitaire, pour recevoir le pilote qui les conduira jusqu'aux quais. La main toute-puissante de l'Etat dès ce moment se fait sentir et l'on s'étonnerait qu'il n'en fût pas ainsi. Après les ports, les havres, les rades, nous arrivons aux baies et nous cherchons de nouveau quels intérêts ces découpures du rivage présentent pour l'Etat riverain, dans quels cas il importe de les ranger dans son domaine maritime. Mais l'on sent que les motifs qui avaient inspiré l'article 538 vont toujours en décroissant et que l'on ne saurait, sans leur donner une extension mal fondée, étendre trop facilement à n'importe quelle baie le régime des eaux nationales.

C'est d'un côté tout différent qu'avaient pris naissance les théories anciennes de cap à cap ou du long usage. Sur la mer littorale l'Etat riverain n'avait que des prérogatives insuffisantes, et surtout — cette question est capitale — il n'y avait pas de règles dans le droit international qui protégeassent utilement les navires neutres ou les marchandises neutres en temps de guerre maritime (1). Il s'en suivait que tous les pré-

(1) Le traité des Pyrénées (janvier (1659) est un des premiers actes internationaux qui aient réglementé l'exercice du

textes devaient être bons pour agrandir démesurément les parties de la mer où l'Etat côtier exerçait son empire, pour les arracher en quelque sorte à des abus qui ruinaient le commerce. Certes, l'on pourrait bien dire qu'à ce moment là ces vastes golfes ou baies étaient regardés comme le prolongement du territoire, que la loi du souverain y était absolue. Mais dans la réalité, le vrai domaine maritime du pays adjacent — et l'article 538 du Code civil nous en est une preuve — a toujours existé avec un caractère propre : les ports, les havres, les rades, ne devaient pas être confondus avec la mer qui s'avancait dans les larges sinuosités dont nous parlions. « Les ports et les havres, disait Vattel, sont encore manifestement une dépendance et une partie même du pays, et par conséquent ils

droit de visite. Mais ce ne sera qu'avec la Déclaration de la Russie du 28 février 1780 aux Cours de Londres, de Versailles, de Madrid, et approuvée par ces dernières puissances, que les principes concernant la neutralité maritime commencent à se dégager nettement. Il y était dit :

1° Que les vaisseaux neutres pouvaient naviguer librement de port en port et sur les côtes des nations en guerre ;

2° Que les effets appartenant aux sujets desdites puissances en guerre devaient être libres sur les vaisseaux neutres, à l'exception de la contrebande.

Le Congrès de Paris, par la déclaration du 16 avril 1856, devait poser des règles définitives en la matière :

1. Le droit de course maritime n'était plus reconnu ;

2. En temps de guerre, la marchandise ennemie serait insaisissable sous pavillon neutre ;

3. La marchandise neutre serait insaisissable sous pavillon ennemi ;

4. Tout blocus pour être respecté devait être effectif.

appartiennent en propre à la nation. On peut leur appliquer quant aux effets du domaine et de l'empire tout ce qui se dit de la terre même » (1).

Quand la théorie de la souveraineté fut substituée aux anciennes coutumes, les droits de l'Etat riverain n'étant pas encore suffisamment protégés, ce fut une tendance générale, nous l'avons vu, que d'exagérer la portée du canon à l'entrée des golfes ou des baies ; les mêmes causes, dirions-nous, amenaient les mêmes effets. Cependant, par une fausse conception de la théorie nouvelle, l'on élargissait, non plus vaguement cette fois, mais avec des termes précis, le champ des eaux nationales, le domaine maritime de l'Etat côtier, les droits absolus qu'il possédait sur les ports, les havres, les rades... Enfin, de nos jours l'on est sur le point de réglementer de façon définitive, parce que conforme aux vrais fondements du droit international, les prérogatives de l'Etat riverain sur la mer côtière ; ses intérêts sont sauvegardés jusqu'à la distance, qui, dans chaque cas particulier, semble la plus efficace. Et d'autre part, la sécurité des navires de commerce, en temps de guerre maritime depuis bien des années déjà ne saurait faire de doute. N'est-ce point le moment, et n'est-ce pas dans l'obligation, en ce qui concerne le domaine maritime des Etats, de revenir à la bonne tradition, à l'article 538 du Code civil..., pour

(1) *Le droit des gens ou principes de la loi naturelle*, T. I, parag. 290.

ne réserver à la pleine souveraineté du riverain que les portions de la mer où cela paraît indispensable, *et où ce ne soit plus seulement des prérogatives que nous devons lui reconnaître, mais un droit même de possession.*

Lorsque nous aurons ainsi : d'une part, un domaine maritime limité dans de justes proportions ; de l'autre une mer territoriale s'étendant partout ailleurs et sur laquelle, en principe, le riverain n'aura que des droits nettement déterminés, qui ne pourraient le faire bénéficier d'aucune souveraineté réelle, le principe de la liberté de la mer sera pleinement appliquée. Il sera vrai d'affirmer que la mer est « *res communis.* » Les ambitions de Venise sur l'Adriatique avaient gêné l'expansion maritime des autres peuples et de la même manière qu'il arriva plus tard quand l'Espagne, le Portugal, la Grande-Bretagne, la Hollande, la France s'arrogèrent un droit exclusif de commerce et de navigation dans des contrées lointaines et récemment découvertes. Il y eut en cela des atteintes fort graves à l'axiome posé par le droit romain. Vers le onzième siècle, les mers qui entourent les pays d'Europe deviennent libres pour l'usage de chacun : l'on rattache seulement au territoire les sinuosités de la côte dont l'œil peut, d'une pointe, apercevoir le bord opposé. Mais des prétentions ne tardent pas à s'exagérer de ce côté-là, si bien qu'au seizième siècle nous apparaît le

système des King's Chambers qui se continuera jusqu'à nos jours sous le nom de « cap à cap ». Nous remarquons que plus les mers sont lointaines, peu parcourues, et plus on y élève des prétentions exorbitantes. Mais sur les flots qui bordent le rivage, l'on va bientôt reconnaître — fait nouveau — un droit de propriété (1), puis un droit de souveraineté au pays riverain. Cette dernière théorie, directement en opposition avec le principe de la liberté de la mer, devait, à cause de la faible portée des armes, au milieu du dix-huitième siècle et au commencement du dix-neuvième, faciliter les relations maritimes des Etats entre eux. Un à un tombent les entraves des temps passés ; les golfes et les baies de vaste étendue cessent, en Europe du moins, de subir la loi du pays côtier.

Quels obstacles donc et combien divers dans leurs origines s'opposèrent depuis des siècles, à la liberté de la mer ! Mais si l'on s'étonne qu'un principe aussi clairement proclamé par le droit romain et qui, dans la suite, ne fut que rarement contesté par les juristes, n'eut pas plus de force dans la pratique, n'oublions point qu'aux merveilles de la civilisation romaine, répandant partout l'ordre et l'harmonie, avait succédé, avec le démembrement de l'empire, une pleine décadence dans la plupart de ses anciennes provinces. Çà

(1) D'une façon générale, ce droit de propriété ne fut pas admis dans la pratique, v. p. 12.

et là quelques peuples jettent bien comme Venise et Gênes, un éclat de prospérité qui brille d'autant mieux dans la barbarie environnante ; mais un droit international vraiment équitable pouvait-il exister dans un assemblage aussi complexe de civilisation ! Au Moyen Age, c'est un grand malaise qui plane sur les différentes contrées de l'Europe : la religion, la politique, les frontières des nations, tout se précise, tout s'affermi, mais au milieu de quels drames, parmi quelles convulsions ! Avec les temps modernes, l'Europe cesse de se composer de débris plus ou moins informes d'empires disparus : elle a un caractère propre, nouveau, dans l'histoire des civilisations. Tous les peuples, cependant, ne sont pas arrivés au même stade dans cette marche ascendante ; d'immenses contrées, jadis inconnues, restent, par ailleurs, sous la loi du plus fort : il en résulte des luttes, des ambitions, des rivalités permanentes... L'on conçoit qu'à travers des époques à ce point troublées, il ne pût y avoir, pour le droit international, d'influence très réelle. Et comment, en particulier, le principe de la liberté des mers, avec des guerres toujours renaissantes, avec l'insécurité, le brigandage dans la haute mer pouvait-il être respecté ? Comment n'aurait-il point apparu des prétentions de commerce exclusif, des théories des King's Chambers, du droit de propriété et, enfin, du droit de souveraineté fondée sur la force des armes !

Après maintes divergences, maints tâtonnements, dans les coutumes suivies par les Etats européens, nous avons assisté à l'unification presque totale — surtout par de nombreux traités — de la partie du droit international qui concerne l'extradition. Cela nous fait bien augurer pour la règle que l'on devra adopter dans l'avenir et qui marquera une juste délimitation entre le domaine des eaux nationales et la mer simplement territoriale des pays maritimes.

Vu :

Le Doyen,
F. LARNAUDE.

Vu :

Le Président de la thèse,
POLITIS.

Vu et permis d'imprimer :

Le Vice-Recteur
de l'Académie de Paris,
LIARD.

BIBLIOGRAPHIE

- Annuaire de l'Institut de droit international*, T. 10 (1888), T. 12 (1892), T. 13 (1894), T. 16 (1897).
- AZUNI. — *Droit maritime de l'Europe*, T. I et II, Paris, 1805.
- BALDE. — *Commentaria in primam Digesti partem*, Lyon 1585.
- BASDEVANT. — *L'Affaire des Pêcheries des côtes septentrionales de l'Atlantique*, Paris, 1912.
- BLUNTSCHLI. — *Le droit international codifié*, Paris, 1881.
- BODIN. — *Les six livres de la République*, Lyon, 1579.
- BONFILS et FAUCHILE. — *Traité élémentaire de droit international*, 5^e édition, Paris, 1911.
- BYNKERSHOEK. — *De dominio maris*, Leyde, 1702.
- CALVO. — *Le droit international théorique et pratique*, Paris, 1888.
- CAUCHY. — *Le droit maritime international*, T. II, Paris, 1852.
- CHARET. — *Notions du droit maritime international*, Paris, 1907.
- DE CLERCQ. — *Recueil des traités de France*, T. I, III.
- DE CUSSY. — *Phases et causes célèbres du droit maritime des nations*, T. I, Leipzig, 1856.
- DESPAGNET. — *Cours de droit international public*, 4^e édition, Paris, 1910.
- Digeste de droit international*, T. VIII, Paris, 1910.
- DUCROCQ. — *Cours de droit administratif*, Paris, 1862.
- DUPUIS. — *Le droit de la guerre maritime d'après les conférences de La Haye et de Londres*, Paris, 1911.
- DUVERGIER. — *Recueil des lois*. Années 1833, 1897, 1904.
- De Villeneuve

- FAUSTIN (Hélie). — *Traité de l'instruction criminelle*, 2^e édition, T. II, Paris, 1866-67.
- FÉLIX. — *Traité de droit international privé*, 4^e édition, T. II, Paris, 1886.
- FUNCK-BRENTANO et SOREL. — *Précis du droit des gens*, Paris, 1900.
- GIRAULT. — *Précis de réglementation maritime*, Paris, 1911.
- GODEY. — *La mer côtière*, Paris, 1896. — *Les limites de la mer territoriale*. (Revue générale de droit international public, 1896, p. 229).
- GROTIUS. — *Mare liberum*, Leyde, 1628. — *Le droit de la guerre et de la paix* (traduction française de Pradier-Fodéré), Paris, 1867.
- HALL. — *International law*, Londres, 1880.
- HAUTEFEUILLE. — *Droits et devoirs des nations neutres en temps de guerre maritime*, T. I, Paris, 1858.
- HEFFTER. — *Le droit international de l'Europe* (traduction française de Bergson), Paris, 1883.
- HUISMAN. — *La Belgique commerciale sous l'empereur Charles VI*, Bruxelles, 1902.
- IMBART DE LA TOUR. — *La mer territoriale au point de vue théorique et pratique*, Paris, 1889.
- Journal de droit international privé et de législation comparée*, année 1877.
- KLUBER. — *Le droit des gens moderne de l'Europe*, Stuttgart, 1819.
- LABAND. — *Le droit public de l'empire allemand*, T. II, Paris, 1901.
- DE LAFFARENT. — *Leçons de géographie physique*, Paris, 1896.
- DE LAPRADELLE. — *Le droit de l'Etat sur la mer territoriale* (*Revue générale du droit international public*, 1898, p. 264).
- DE LAPRADELLE et POLITIS. — *Recueil des arbitrages internationaux*, T. I, Paris, 1905.
- LAWRENCE (William Beach). — *Commentaire sur les éléments du droit international*, Leipzig, 1868.

LAWRENCE (T.-J.) — *Principes of international law*, Londres, 1825.

The law magazine and Review, Londres, août 1910.

LEROUX. — *Le droit international maritime pendant la guerre russo-japonaise*, Paris, 1911.

MARTENS. — *Précis du droit des gens modernes de l'Europe*, T. I, Paris, 1864.

MASSÉ. — *Le droit commercial dans ses rapports avec le droit des gens et le droit civil*, T. II, Paris, 1894.

MOHR. — *Arbitrages internationaux*, T. V, Göttingue, 1789.

MOORE. — *International law digest*, T. I, Wasghington, 1908.

NUGER. — *Des droits de l'Etat sur la mer territoriale*, Paris, 1887.

NYS. — *Le droit international*, T. I, Paris, 1904.

ORTOLAN. — *Règles internationales et diplomatie de la mer*, T. I, II, Paris, 1864.

PHILLIMORE. — *Commentaries upon international law*, T. I, Londres, 1879-1889.

PICARD. — *Traité des eaux*, 2^e édition, T. V, Paris, 1895.

PRADIER-FODÉRÉ. — *Traité de droit international public*, T. II, V, Paris, 1906.

PUFENDORF. — *De jure naturæ et gentium*, Francfort, 1694.

RØESTAD. — *La mer territoriale*, Paris, 1913.

DE RAYNEVAL. — *Institution du droit de la nature et des gens*, T. II, Paris, 1803.

RENAULT. — *Les deux conférences de la paix*, 1899, 1097, 2^e édition, Paris, 1909.

Revue de droit international et de législation comparée, T. X (1878), XXVI (1894), XIII 2^e série (1911).

Revue de l'Institut de droit comparé, Bruxelles, année 1911.

Revue des Sciences politiques, T. 26 (1910), 28 (1912).

Revue générale de droit international public, années 1894, 1896, 1902, 1904, 1911.

RIVIER. — *Principes du droit des gens*, T. I, Paris, 1896.

SCHUCHTING. — *Das Kusteumeer in internationalen rechte*
Göttingue, 1897.

SELDEN. — *Mare Clausum*, Londres, 1635.

VALIN. — *Nouveau Commentaire sur l'Ordonnance de la Marine*
d'août, 1681, T. II, La Rochelle, 1776.

VATTEL. — *Le droit des gens ou principes de la loi naturelle*,
Amsterdam, 1775.

WALKER. — *Manual of public international law*, Cambridge,
1895.

WESTLAKE. . . *Chapters on the principles of international law*,
Cambridge, 1874.

WHEATON. — *Eléments du droit international*, Paris, 1858.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1
--------------------	---

PARTIE GÉNÉRALE

CHAPITRE I. — Les droits de l'Etat sur la mer côtière. Théorie du droit de propriété. Théorie de la souveraineté. Théorie des servitudes	9
CHAPITRE II. — Analyse des droits reconnus à l'Etat côtier. Les conceptions nouvelles	47

PARTIE SPÉCIALE

CHAPITRE I. — La souveraineté de l'Etat côtier sur les ports, havres, rades et baies. Comment déterminer, pour les baies, le domaine exact des eaux nationales	99
CHAPITRE II. — Le système de cap à cap	134
CHAPITRE III. — Les systèmes dits « de long usage » et des « baies historiques »	171
CHAPITRE IV. — Les mesures en milles marins. La portée du canon	202
CONCLUSION	227

Grande Imprimerie de Blois, 2, rue Haute.
